

MASALAH PERTANAHAN DI INDONESIA

Laporan Interim
Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas
dan Menteri Negara Riset Republik Indonesia

Buku ini adalah penerbitan pertama kali secara utuh atas naskah yang semula berjudul *Laporan Interim Masalah Pertanahan* yang cukup fenomenal di kalangan para peneliti pertanahan Indonesia namun ternyata sekian lama sulit diakses dan tidak mudah tersedia bagi publik. Naskah ini dihasilkan pada tahun 1978 oleh para ilmuwan Indonesia yang ahli dalam bidangnya, dibawah koordinasi Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas dan Menteri Negara Riset atas penugasan langsung presiden saat itu.

Buku ini terdiri dari dua bagian. Bagian *pertama* adalah ringkasan, dimulai dengan tinjauan umum yang memberikan konteks situasi menjelang hingga pertengahan era 1970-an berupa *man-land ratio*, permintaan tanah untuk beragam kebutuhan serta keberadaan peraturan-perundang-undangan dalam menyikapi perubahan yang sedang terjadi. Bagian pertama ini diakhiri dengan saran kebijakan jangka pendek dan jangka panjang untuk dijadikan sebagai dasar dalam GBHN pemerintah kala itu.

Bagian *kedua* berisi laporan lengkap hasil penelitian mengenai eksistensi perundang-undangan pertanahan tentang persoalan penguasaan dan pemilikan; masalah penggarapan tanah rakyat untuk tanaman tebu; budidaya tambak di Indonesia; masalah pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah dalam hubungannya dengan pembangunan pengairan; masalah pertanahan di Daerah Istimewa Aceh dan di Sumatera Barat. Kondisi pertanahan antara di Jawa dengan di Luar Jawa berbeda sehingga Tim perlu mengkaji persoalan pertanahan di kedua daerah tersebut.

Laporan ini dapat menjadi cermin pembelajaran. Kita dapat mengamati apakah Indonesia telah menyelesaikan persoalan-persoalan mendasar yang sudah terjadi pada tahun-tahun tersebut atukah justru semakin menjauh dari penyelesaian atas persoalan-persoalan itu.



STPN Press
Jl. Tata Bumi No. 5
Banyuraden, Gamping, Sleman
Tlp. (0274) 587239



Penyusun:
Tim Penelitian Masalah Pertanahan

MASALAH PERTANAHAN DI INDONESIA
Laporan Interim Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas dan Menteri Negara Riset Republik Indonesia

MASALAH PERTANAHAN DI INDONESIA

Laporan Interim
Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas
dan Menteri Negara Riset Republik Indonesia

Penyusun:
Tim Penelitian Masalah Pertanahan



MASALAH PERTANAHAN DI INDONESIA

**(Laporan Interim Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas dan
Menteri Negara Riset Republik Indonesia)**

*Persembahan untuk:
Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro*

Pasal 113 UU Nomor 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

MASALAH PERTANAHAN DI INDONESIA

**(Laporan Interim Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas dan
Menteri Negara Riset Republik Indonesia)**

Penyusun:

Tim Penelitian Masalah Pertanahan



STPN Press

MASALAH PERTANAHAN DI INDONESIA

(Laporan Interim Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas
dan Menteri Negara Riset Republik Indonesia)

Penyusun: Tim Penelitian Masalah Pertanahan
Penyunting: Ahmad Nashih Luthfi, Dwi Wulan Pujiriyani,
Dian Aries Mujiburohman, Westi Utami, Dani Iswahyuni,
Fita Anggraini Yuliana, Siti Faizah
Proofread: Tim STPN Press
Tataletak: @mh.afnan
Desain cover: RGB Desain

Cetakan I: November, 2020

Diterbitkan oleh:

STPN Press

Anggota IKAPI (No. 127/Anggota Luar Biasa/DIY/2020)

Jl. Tata Bumi No.5, Banyuraden, Gamping, Sleman, Daerah Istimewa

Yogyakarta 55293

Tlp. (0274) 587239, ext: 351

Fax: (0274) 587138

Website. www.pppm.stpn.ac.id

E-mail: stpn_press@stpn.ac.id

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Masalah Pertanahan di Indonesia

STPN Press, 2020

xxxiv + 206 hlm.: 155 x 230 cm

ISBN: 978-602-7894-19-8

Buku ini tidak diperjualbelikan,
diperbanyak untuk kepentingan
pendidikan, pengajaran, dan penelitian

Pengantar Penyunting

Laporan Interim ‘Masalah Pertanahan’ 1978 dan Relevansinya Kini

Pendahuluan

Buku ini merupakan penerbitan atas “Laporan Interim Menteri Negara Riset Republik Indonesia mengenai Masalah Pertanahan” (selanjutnya disebut Laporan). Laporan yang dihasilkan pada tahun 1978 itu belum pernah diterbitkan secara utuh. Versi ringkas Laporan pernah diterbitkan pada 2008, hasil rangkuman dari Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro yang saat laporan disusun beliau bertindak sebagai Sekretaris Eksekutif (Tjondronegoro 2008b). STPN Press menerbitkan secara utuh laporan ini selain untuk tujuan dokumentasi dan pendidikan, juga karena dorongan dari Wakil Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional RI, dengan harapan laporan ini dapat menjadi sumber inspirasi dalam memahami permasalahan pertanahan sekarang.

Rencana penerbitan muncul dari hasil pertemuan antara Wakil Menteri dengan kalangan akademisi dan para peneliti, di antaranya adalah akademisi STPN, PSA IPB, PSKA Unpad, dan para peneliti di Akatiga dan di Sajogyo Institute. Pertemuan tersebut pada mulanya untuk membicarakan kegiatan dalam rangka memperingati 60 tahun UUPA 1960, dan secara khusus adanya kegiatan peringatan Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro yang wafat pada tanggal 3 Juni 2020. Oleh karena itu penerbitan buku ini sekaligus merupakan persembahan-penghormatan pada almarhum Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro.

Tim peneliti dan peran Prof. Tjondronegoro

Laporan interim ini dihasilkan oleh tim peneliti yang terdiri dari dua unsur: *Pelaksana Penelitian* dan *Panitia Penasehat*. Pelaksana penelitian ada dalam Sekretariat Ahli dengan Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro sebagai Sekretaris Eksekutif (ahli sosiologi IPB), yang beranggotakan Dr. A. Lastario Kusumodewo (Ahli Ekonomi Pertanian dan Sosiologi, Direktorat Tata Guna

Tanah, Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri), Kartono, M.A. (Ahli Statistik, Bidang Tanah Pertanian, B.P.S), Dr. Ir. Rudolf Sinaga (Ahli Ekonomi Pedesaan, IPB), Suprpto, S.H. (Ahli Hukum Agrarian, Staf Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri), Sudiro S.H. (Dirjen Pengairan). Adapun sebagai konsultan dalam Sekretariat Ahli adalah Budi Harsono S.H. (Staf Sekretariat Jendral Departemen Dalam Negeri), Dr. Ir. Arie Lastario K. (Staf Direktorat Tata Guna Tanah Ditjen Agraria Departemen Dalam Negeri), Dr. Sam Suharto (Kepala Pusat Pengolahan Data, Biro Pusat Statistik). Dr. Tjondronegoro bersama tim bertugas menghimpun masukan dari para penasehat. Dr. Tjondronegoro sekaligus membuat ringkasan eksekutif Laporan untuk didiskusikan dengan panitia penasehat.

Panitia penasehat terdiri dari sejumlah anggota yang mempunyai keahlian dalam bidang pertanahan dari berbagai departemen, instansi, lembaga, universitas dan lembaga penelitian. Mereka terdiri dari Prof. Dr. Ir. A.M. Satari, Rektor IPB (Ketua), Abdulrachman Setjowibowo, Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri (Wakil Ketua), dengan para anggota Prof. Dr. Sajogyo (Direktur Pusat Studi Sosiologi Pedesaan, IPB.), Dr. Harjadi Hadipuspo (IPB), Prof. Dr. Sukadji Ranuwihardjo (Rektor Universitas Gadjah Mada), Prof. Dr. Sartono Kartodirdjo (Direktur Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan, UGM), Prof. Drs. Iman Soetiknjo (UGM), Dr. Mubyarto (UGM), Prof. Drs. Harun Al Rasjid Zain (Sumatera Barat), Prof. Dr. Ibrahim Hasan (Rektor Universitas Syiah Kuala), M.J. Rangkuti, S.H. (Rektor Universitas Islam Sumatera Utara), Ir. Suyono Sosrodarsono (Direktur Jenderal Pengairan, Departemen P.U.T.L), Dr. A.T. Birowo (Kepala Biro Perencanaan, Departemen Pertanian), Ir. Sadikin Sumintawikarta (Kepala Badan Litbang, Departemen Pertanian), Dr. Atje Pertadiretja (Kepala Pusat Bidang Perikanan, Badan Litbang Departemen Pertanian), Dr. Thee Kian Wie (LIPI/LEKNAS, Ketua Team Studi Perspektif Jangka Panjang), Drs. Soentoro (Kepala Direktorat Persiapan Transmigrasi, Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi).

Tim dibentuk berdasarkan SK Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas dan Menteri Negara Riset Nomor: 001/M/Kp/I/1978 Tentang Pembentukan Team Penelitian Masalah Pertanahan, tanggal 15 Januari 1978. Adapun

tujuan pembentukan tim disebutkan sebagai berikut, “maksud dan sifat Laporan Interim dalam tingkat pertama ialah agar tersedia sebuah gambaran menyeluruh tetapi ringkas-padat yang mencakup permasalahan sekitar arti dan peranan tanah dalam rangka umum pembangunan nasional” (Soemitro Djojohadikusumo 1978, dalam pengantar Laporan). Laporan dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari tiga bulan, lebih cepat dari enam bulan yang ditugaskan. SK pembentukan tim tertanggal 15 Januari 1978 dan laporan disampaikan pada tanggal 4 Maret 1978.

Isi laporan

Laporan ini terdiri dari dua bagian. Bagian *pertama* adalah ringkasan, dimulai dengan tinjauan umum yang memberikan konteks situasi menjelang hingga pertengahan era 1970-an, berupa *man-land ratio*, permintaan tanah untuk beragam kebutuhan serta keberadaan peraturan-perundang-undangan dalam menyikapi perubahan yang sedang terjadi saat itu.

Inti-pokok permasalahan yang diidentifikasi oleh tim peneliti (1) Pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah; (2) Perundang-undangan dan pelaksanaan hukum (*law enforcement*); (3) Kriteria sosio-ekonomis untuk penilaian peranan tanah dalam pembangunan. Bagian pertama ini diakhiri dengan saran kebijakan jangka pendek dan jangka panjang.

Beberapa yang dapat kita catat dari sekian saran kebijakan tersebut adalah (1) pentingnya penegasan dari pemerintah mengenai masih berlaku dan sesuainya UU 56 Prp. 1960 dan PP No. 224 Tahun 1961 (tentang landreform), (2) penegasan tentang struktur Panitia Landreform Terpusat, Peradilan Landreform dan Anggaran Pembiayaannya; (3) perlunya peraturan yang melindungi agar tanah dikuasai dan digarap sendiri oleh pemilikinya, sehingga tanah guntai harus dialihkan menuju tanah untuk penggarap; (4) peraturan tentang perburuhan di sektor pertanian; (5) dijajagi adanya “Centre for Land Policy” di Indonesia untuk melakukan penelitian, evaluasi dan pelatihan di bidang pertanahan untuk menunjang pemerintah dalam memecahkan masalah pertanahan. Diusulkan agar keberadaan lembaga ini bersifat interdepartemental.

Bagian *kedua* berisi laporan lengkap hasil penelitian mengenai eksistensi perundang-undangan pertanahan tentang persoalan penguasaan dan pemilikan; masalah penggarapan tanah rakyat untuk tanaman tebu; budidaya tambak di Indonesia; masalah pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah dalam hubungannya dengan pembangunan pengairan; masalah pertanahan di Daerah Istimewa Aceh dan di Sumatera Barat. Kondisi pertanahan antara di Jawa dengan di Luar Jawa berbeda sehingga Tim perlu mengkaji persoalan pertanahan di kedua daerah tersebut. Berbeda dengan di Jawa yang dinilai memiliki tingkat kesuburan tinggi dan jumlah penduduk yang padat, di kedua wilayah tersebut dianggap tidak cukup subur dan padat populasi sehingga diperlukan kebijakan ekstensifikasi.

Konteks

Penelitian masalah pertanahan dilatar-belakangi oleh kondisi politik beberapa tahun sebelumnya yang sempat memanas. Pada tahun 1977, pemerintah Orde Baru mulai resah setelah mendapat banyak kritik dan demonstrasi besar-besaran. Pemerintahan Presiden Soeharto saat itu merasa perlu menengok kembali isu pertanahan setelah didera berbagai protes dalam peristiwa Malari (1974). Dalam sidang Dewan Stabilisasi Ekonomi tanggal 8 November 1977, Presiden Soeharto memerintahkan perlunya segera menentukan langkah-langkah pengaturan mengenai pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah secara nasional. Oleh sebab itu perlu dibentuk tim penelitian yang bertugas menyelidiki permasalahan tersebut. Secara khusus pada tahun tersebut bersamaan pula dengan banyaknya kelaparan di daerah akibat gagal panen, seperti di Karawang Jawa Barat (*Antara*, 01-10-1977).

Transisi tahun 1977-1978 sebetulnya adalah periode mulai terbukanya publik membicarakan landreform, suatu isu yang saat itu diasosiasikan dengan komunisme. Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) bekerjasama dengan Yayasan Tenaga Kerja Indonesia (YKTI) tanggal 23-27 Januari 1978 mengadakan “Seminar Hukum Pertanahan” yang dihadiri kalangan pemerintah, akademisi, dan organisasi profesi. Seminar menyimpulkan bahwa landreform perlu dilanjutkan dan harus diintegrasikan dengan pengembangan transmigrasi, pertanian, koperasi dan pembangunan pedesaan,

serta kesesuaiannya dengan Tata Guna Tanah dan Air. Diusulkan agar dalam GBHN menuju Repelita III yang akan diselenggarakan dalam Sidang Umum MPR, Maret 1978 yang akan datang, landreform dijadikan sebagai salah satu haluan kebijaksanaan. Selain itu perlunya peraturan yang lebih lanjut dalam mengatur masalah pertanahan sebagaimana yang diamanatkan dalam UUPA 1960 seperti peraturan tentang tana guna tanah, sewa-menyewa, hak tanggungan, jaminan sosial bagi buruh tani, dan tanah terlantar. Perlunya penyelesaian masalah dalam pelaksanaan landreform menjadi penekanan dalam seminar tersebut. Hasil seminar disampaikan kepada Menteri Riset Prof. Soemitro Djohadikusumo.

Pada periode sebelumnya, Pelita I hingga menjelang Pelita II berakhir (1969-1978), telah dilaksanakan landreform sebagai kelanjutan dari landreform periode pertama (1960-1966). Kegiatan ini hanya melaksanakan redistribusi dari proses yang telah dikerjakan oleh periode sebelum tragedi 1965. Dalam laporan pemerintah, pada masa awal pemerintahan Orde Baru ini telah didistribusikan 646.889 ha tanah kepada 883.429 kepala keluarga dengan rata-rata yang diterima seluas 0,75 ha/kk. Ganti rugi tanah dibayarkan dari Yayasan Dana Landreform sebesar Rp. 1.725.757.752,32 kepada pemilik tanah kelebihan maksimum seluas 71.957 ha, dan Rp. 1.000.807.832 ha kepada pemilik tanah partikelir seluas 482 ha (*Kompas*, 06-02-1978).

Akan tetapi secara umum kebijakan landreform telah kehilangan gaungnya. Ditjen Agraria saat itu menilai bahwa hambatan pelaksanaan kegiatan landreform dikarenakan “tidak adanya “pernyataan politik pemerintah” dan tidak ada “dukungan politik dari badan legislatip maupun masyarakat.” Di sisi lain fenomena pembelian tanah besar-besaran terjadi di masyarakat, “meningkatkan kegiatan memborong tanah pertanian oleh pejabat desa, petani kaya maupun pejabat dan orang kaya kota sehingga timbul lagi banyak pemilik tanah berlebihan” (*Kompas*, 06-02-1978). Oleh sebab itu strategi nasional untuk mengurangi ketimpangan kemiskinan serta kemiskinan di pedesaan adalah kebijakan transmigrasi. Sementara itu hasil Sensus Pertanian tahun 1973 menemukan sejumlah 309.368 pemilik tanah yang menguasai tanah lebih dari 5 ha, dengan total hampir 3 juta ha. Terdapat 6,5 juta kk petani hanya menguasai tanah 1,68 juta ha atau rata-rata 0,256

ha/k; dan 3,5 juta kk menggarap tanah kurang dari 1 ha.

Menteri Ekonomi dan Industri Prof. Widjojo Nitisastro dan Menteri Riset Prof. Soemitro Djohadikusumo setelah melaporkan hasil penelitian ini kepada presiden sempat membuat pertanyaan pers mengenai isu penguasaan tanah dengan mengatakan bahwa di dalam laporan tersebut dibahas mengenai UUPA dan landreform. Dalam pernyataan pers disampaikan bahwa laporan itu menunjukkan arti penting keduanya hanya saja “yang menjadi soal adalah pelaksanaannya”. (*Kompas*, 07-03-1978). Sayangnya kedua menteri hanya memberikan pernyataan singkat tersebut dan status Laporan ini tidak bisa diakses publik karena bersifat konfidensial dan hanya untuk dilaporkan kepada presiden, sebagaimana dalam surat penugasannya.

Keberlanjutan dan keterputusan

Meskipun tidak dapat diakses publik dan saran-saran dalam laporan tersebut ternyata tidak dijalankan pemerintah, namun dua hal pernyataan tentang posisi UUPA dan landreform tersebut berpengaruh. *Pertama*, landreform atau reforma agraria tidak lagi identik dengan agenda komunis, dan ini secara implisit dinyatakan dalam TAP-MPR No. IV/1978 dan penataan penguasaan tanah menjadi agenda yang dituangkan dalam GBHN 1978. *Kedua*, ilmuwan-ilmuwan sosial yang sebelumnya “tiarap” mulai berani muncul berbicara tentang reforma agraria (Luthfi 2011).

Isu landreform kembali bergulir ke publik. Majalah *Tempo* edisi 22 Juli 1978 menulis tentang “Menengok kembali Land Reform.” Tilikan terhadap isu tersebut juga dipicu oleh terbitnya buku Amartya Sen, *Employment, Technology and Development* (1975) yang di dalamnya terdapat ulasan bahwa intensitas pekerja tanah-tanah yang berukuran kecil jauh lebih tinggi bila dibandingkan dengan di pertanian lahan luas. Petani kecil cenderung bekerja lebih keras untuk menghidupi keluarga mereka ketimbang petani kaya. Ulasan itu mengkonfirmasi pendapat Gunnar Myrdal dalam bukunya, *Asian Drama: An Inquiry Into the Poverty of Nations* (1968) yang menegaskan pentingnya landreform. Sistem ini perlu dipakai sebagai pengganti sistem persewaan tanah yang ada di Asia saat itu, sebab dalam kenyataannya dinilai amat kurang efisien. Ini sering timbul akibat dipraktikkannya sistem persewaan-ganda. Seseorang

menyewa untuk disewakan kembali dengan uang sewa lebih besar kepada pihak lain. Dengan sistem semacam itu, Myrdal melihat bahwa produksi kurang bisa ditingkatkan. Maka menurutnya pemecahan masalah melalui landreform menempatkan para penyewa menjadi pemilik tanah. Dengan menggarap tanahnya sendiri maka petani yang semula menyewa menjadi pemilik sehingga akan bekerja lebih giat, dan produksi akan meningkat.

Laporan interim ini pernah dimanfaatkan oleh Menteri Pertanian Prof. Dr. Soedarsono Hadisapoetro sebagai salah satu sumber informasi sewaktu ia memimpin delegasi Indonesia menghadiri *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (WCARRD)* yang diselenggarakan oleh FAO di Roma, Italia, 1979. Konferensi Internasional FAO ini membahas pembangunan pedesaan dan pembaruan agraria. Sejumlah 145 negara hadir, empat dipimpin kepala negara, 95 negara dipimpin menteri (*Kompas*, 01-08-1979). Terdapat 6 negara yang mengirim delegasi besar, termasuk dari Indonesia dengan jumlah utusan lebih dari 40 orang yang terdiri dari para akademisi, pakar, peneliti, dan pejabat pemerintah lintas-departemen. Unsur keterwakilan dalam delegasi tersebut tidak terlepas dari peran “Tim Peneliti Masalah Pertanahan” di atas, serta posisi Prof. Dr. Soedarsono Hadisapoetro sebagai menteri dengan latar belakang ilmuwan.

Konferensi menghasilkan rumusan “Peasant Charter”. Di dalamnya berisi tentang *Deklarasi Prinsip dan Program Aksi*, yakni prinsip mengenai orang miskin di desa harus diberi ruang gerak untuk menjangkau tanah dan sumber-sumber air, input dan jasa di bidang pertanian, fasilitas-fasilitas yang tersedia di bidang penyuluhan dan penelitian. Konferensi ini merupakan angin segar mengemukakan wacana reforma agraria di Indonesia. Bahkan Menteri Pertanian saat itu menegaskan bahwa Indonesia harus meneruskan program reforma agraria dan UUPA 1960 yang masih berlaku di Indonesia (Luthfi 2011). Saat menteri melaporkan hasil konferensi FAO ini, Presiden meminta agar Team Penelitian Pertanahan diaktifkan kembali (*Kompas*, 01-08-1979), meskipun dalam perkembangannya ide ini tidak terlaksana.

Prof. Sajogyo, salah satu delegasi dalam konferensi di Roma tersebut menjelaskan arti strategis pertemuan tersebut. PBB melihat isu pembangunan pedesaan sebagai isu sentral dan menjadi permasalahan dunia, termasuk

hasil konferensi yang memberikan dorongan bagi negara-negara peserta untuk melaksanakan “reformasi agraria”, istilah yang digunakan dalam pemberitaan di media saat itu (*Kompas*, 04-08-1979). Dr. Tjondronegoro yang saat itu bertindak sebagai salah satu penasehat delegasi menggarisbawahi bahwa “Masalah tanah bukan masalah politik. Karena itu diharapkan dapat dibicarakan secara lebih terbuka tanpa prasangka politik. Sebab sejak dahulu semua mazhab-mazhab ekonomi menganggap tanah sebagai faktor ekonomi di samping modal dan tenaga kerja” (*Kompas*, 04-08-1979).

Wacana reforma agraria, atau secara umum “masalah pertanahan”, terus bergulir di publik. Majalah *Prisma* edisi September 1979 membahasnya di bawah tajuk “Mencari Hak Rakyat atas Tanah” dengan menyajikan beberapa kasus sengketa agraria yang sebelumnya dianggap tabu. Selain itu hasil-hasil dari Konferensi Roma di atas dilanjutkan di Indonesia dengan mengadakan pertemuan “*International Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspectives*”, di Selabintana Sukabumi (1981). Ini konferensi besar yang dihadiri oleh para pengkaji landreform dari beberapa negara. Pada gilirannya lahir karangan akademis yang disunting oleh Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (1983) berjudul *Dua Abad Penguasaan Tanah*. Sebuah buku klasik yang menjadi rujukan utama bagi para pengkaji agraria di tengah kelangkaan referensi saat itu. Para peneliti dan akademisi terus berupaya agar kajian dan kebijakan reforma agraria terus menjadi perhatian publik dan pemerintah.

Prof. Dr. Tjondronegoro (2008a: 47-48) mengingat kembali *Laporan Interim* ini dalam otobiografinya,

“Penulis yang ditugaskan sebagai sekretaris eksekutif dalam evaluasi kilat tersebut (November 1977-Maret 1978) berhasil merangkul berbagai pemikiran baik dari pejabat lembaga pemerintah maupun ahli-ahli universitas dalam suatu laporan interim masalah pertanahan yang diserahkan kepada Presiden Soeharto menjelang Pelita-3 (1978-1982). Walaupun laporan tersebut oleh Menteri Pertanian Prof. Dr. Soedarsono Hadisapoetro dimanfaatkan sebagai salah satu sumber informasi sewaktu memimpin delegasi Indonesia menghadiri *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (WCARRD) yang diselenggarakan oleh FAO di Roma, Italia, pada hemat penulis pelaksanaan Reforma

Agraria tak kunjung dilaksanakan di Indonesia. Bahkan pemerintah Orde Baru sebenarnya tidak ada niat untuk memberi landasan kuat bagi pembangunan nasional menuju kearah industrialisasi dengan membenahi struktur agraria terlebih dahulu yang timpang sejak jaman penjajahan Belanda.”

Kemasygulan Prof. Tjondronegoro tersebut beralasan. Menengok kembali kebijakan pembangunan pemerintah Orde Baru saat itu, strategi pembangunan pedesaan dilakukan melalui program modernisasi pertanian yang sarat insentif dan modal asing. Terdapat inpres pada pertengahan 1970-an yang berorientasi pada pengembangan masyarakat di desa dan di kabupaten, penghijauan tanah, masyarakat organisasi produsen, prasarana pendidikan dan kesehatan (*Kompas*, 03-09-1976). Revolusi Hijau yang turut menjadikan Indonesia berswasembada beras menjadi garis pembangunan pertanian saat itu. Pembiayaannya diperoleh dari hutang luar negeri.

Media memberitakan bahwa pada era tersebut perekonomian Indonesia relatif cepat pulih, dengan laju pertumbuhan ekonomi sebesar 7,6 persen, lebih tinggi dari Philippina, Malaysia, Mexico dan Venezuela, setelah lebih satu dekade sebelumnya perekonomian Indonesia mengalami inflasi tajam. Salah satu yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mendatangkan sumberdaya modal dari luar negeri yang umumnya dari negara-negara industri maju. Wujudnya berupa penanaman modal asing (*direct investment*), investasi portofolio (*portfolio investment*) dan pinjaman luar negeri. Permasalahan penciptaan lapangan kerja produktif serta pertumbuhan penduduk menjadi perhatian sejak saat itu.

Strategi pembangunan nasional bertumpu pada utang luar negeri sebagai sumber pembiayaan pembangunan nasional (kisaran 28-30% dari pendapatan nasional). Pembangunan pertanian tidak terlepas dari kepentingan global saat itu. Forum dan negara-negara donor dikoordinasi oleh IGGI, Inter-Governmental Group on Indonesia, sebuah konsorsium penyedia dana pinjaman multilateral. Dana yang digelontorkan oleh IGGI saat itu adalah \$ 2,3 milyar, angka yang fantastis saat itu. Hutang dari IGGI ini naik secara berangsur mulai dari \$ 200 juta (1967/1968), \$ 500 juta (1970/1971), \$ 950 juta (1975/1976) hingga \$ 2,3 milyar (1980/1981). Hutang tersebut

termasuk dialokasikan untuk program transmigrasi yang memindahkan populasi utamanya dari Jawa, Madura, Bali ke tujuan-tujuan pulau-pulau luar disertai dengan pembukaan tanah di daerah tujuan tersebut. Problem agraria yang ditandai dengan ketimpangan pemilikan antar-penduduk di Jawa tidak dibenahi di tempat dimana permasalahan terjadi, namun digantikan dengan kebijakan transmigrasi yang memindah populasi tersebut ke luar Jawa. Setengah juta orang pada periode Repelita III (tahun 1980/81) akan secara berangsur ditransmigrasikan (*Kompas*, 10-01-1980).

Meskipun parah terakhir dekade 1970-an tersebut isu “pemerataan” menjadi isu sentral namun strategi pembangunan ekonomi tidak diarahkan pada upaya mewujudkannya. Kebijakan ketimpangan penguasaan tanah yang telah terbentuk sejak era Kolonial tidak dibenahi. *Man-land ratio* tidak diperkecil angka ketimpangannya namun ketiadaan akses atas tanah tersebut diatasi dengan kebijakan transmigrasi. Para ilmuwan telah merancang strategi pembangunan yang diadopsi oleh GBHN 1978 dalam rumusan “delapan jalur pemerataan” (*Kompas*, 04-08-1979). Strategi ini menempatkan “kesempatan kerja” dan “kesempatan berusaha” sebagai “jalur utama pembuka peluang” kesempatan dan pemenuhan kebutuhan menuju indeks mutu hidup manusia yang berkualitas (Sajogyo 1984, Soedjatmoko 1980). Akan tetapi kebijakan pemerintah dalam praktiknya cenderung pragmatis dengan mengandalkan pinjaman asing dalam pembiayaan nasional serta pemenuhan kebutuhan pangan dengan beragam insentif dan subsidi. Kebijakan transmigrasi untuk memindahkan penduduk miskin ke wilayah luar dalam realitanya melahirkan masalah lanjutan yang tidak mudah. Telah muncul keraguan akan efektifitas-transmigrasi terhadap over-populasi dan ketegangan hubungan transmigrasi dengan penduduk setempat. Dalam praktiknya pemerintah menghindari isu utama berupa “distribusi pendabatan” (Singarimbun dalam *Kompas*, 31-01-1979).

Relevansi

Banyak persoalan penting yang dapat kita renungkan dari Laporan ini. Sebagian di antaranya adalah, *pertama*, permasalahan guremisasi pertanian. Merujuk hasil Sensus Pertanian 1973, rumah tangga petani yang menguasai

tanah sempit 0,6 ha semakin meningkat, dari semula 7,95 juta orang (1963) menjadi 8,27 (1973) (hlm. 9). Pada masa sekarang, kondisi itu semakin mengkhawatirkan. Terjadi penurunan Rumah Tangga Pertanian (RTP) dari 31,170 juta (2003) menjadi 26,126 juta (2013). Sekitar 5 juta RTP hilang (Sensus Pertanian, BPS 2013). Tenaga muda yang bekerja di pertanian tersisa 6,9 juta (11 %) dari total 62,92 jiwa generasi muda (BPS 2020). Ini menjadi tantangan besar mengingat Indonesia menghadapi bonus demografi dalam rentang waktu 2020-2030. Bonus demografi dapat menjadi bencana demografi jika landasan dan strategi pembangunan tidak tepat. Kebijakan penciptaan lahan pertanian yang berskala luas dan dikelola secara korporasi (*corporate farming*) akan kontra-produktif pada perimbangan *man-land ratio* dan menjawab permasalahan penguasaan tanah pertanian keluarga serta serapan tenaga kerja pertanian tersebut. Produktifitas *corporate farming* juga dinilai kurang jika dibanding *small holder farm*, sebagaimana dalam kajian klasik ekonom Amartya Sen sebagaimana disebut di muka. Gejala global “repeasantitation” saat ini juga menarik dan mendapat perhatian para ahli (Van der Ploeg 2019).

Kedua, pemilikan tanah secara *absentee* (guntai) semakin marak pada periode itu (hlm. 13) namun tidak menjadi perhatian hingga sekarang. Pengurusan peralihan hak atas tanah di kantor hanya dilihat kelengkapan syarat administratif untuk sampai terbit sertifikat hak milik atas tanah tanpa mempertimbangkan lagi kepemilikan tanah yang bersifat guntai ataupun lebih dari batas maksimum. Akibatnya terjadi spekulasi dan akumulasi tanah pada pihak-pihak tertentu. Percaloan dan spekulasi tanah dengan demikian bukan semata-mata motif individual, sesuatu yang menjadi perhatian pemerintah untuk diberantas, namun ada persoalan kelembagaan dan problem sistemik tatkala pemerintah tidak lagi memedulikan kebijakan landreform berupa pengendalian pemilikan tanah. Kultur demikian ini berlangsung di tingkat kelembagaan di dalam administrasi pertanahan.

Sayangnya, kebijakan landreform memang tidak lagi menjadi perhatian pemerintah. Anggaran pelaksanaan landreform sejak 1971 tidak lagi tercantum lagi dalam APBN rutin maupun pembangunan, sehingga kegiatan tersebut akhirnya murni dibiayai dari Yayasan Dana Landreform. Para penerima tanah

hasil kebijakan resmi landreform era 1961-1965 juga mengalami stigmatisasi (hlm 18), sehingga keberadaan mereka sekaligus tanahnya tidak jelas dan menghasilkan permasalahan sampai dengan sekarang di berbagai daerah (Mahardhika 2017; Luthfi 2018b; Safitri 2018). Perlu ada pemulihan pada posisi petani penerima tersebut sekaligus memikirkan proses depopulasi yang menyertainya (Luthfi 2018b). Singkatnya, terdapat problem *law enforcement*, institusional dan politik dalam hal ini. Pertanahan menjadi dampak (obyek) dari persoalan-persoalan tersebut namun sekaligus dapat menjadi perspektif (subyek) di dalam menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut.

Problem semacam itu telah menjadi perhatian Tim sehingga direkomendasikan agar perlu ditegaskan eksistensi struktur landreform, peradilan landreform dan anggaran pembiayaannya (hlm. 41). Kebijakan Reforma Agraria yang ada saat ini dalam perkembangannya dinilai kurang kuat tatkala keberadaan pemerintah sebagai pelaksana mengalami sektoralisasi antar-kementerian; disertai dukungan politik, infrastruktur regulasi dan pembiayaannya yang dirasa kurang memadai di dalam mengelola skala konflik dan ketimpangan penguasaan tanah yang telah demikian akut. Oleh sebab itu mengemuka dukungan agar kebijakan reforma agraria dipimpin oleh badan otorita yang bertanggung-jawab langsung pada presiden (Wiradi 2009) atau bahkan dipimpin langsung oleh presiden sebagaimana era 1960-an (Luthfi 2018a; Salim dan Utami 2019).

Ketiga, permasalahan ketentuan batas minimum tanah pertanian dan bagi hasil pertanian. Laporan itu telah mengkalkulasi bahwa angka 2 ha batas minimum pemilikan tanah itu tidak mungkin bisa dicapai (hlm. 17). Hal ini tidak semata-mata sebab pertumbuhan penduduk yang tidak seimbang dengan tanah yang tersedia namun karena peralihan alokasi atau terkait dengan tata guna tanah yang tidak berpihak pada perlindungan lahan pangan bahkan semakin menggerus tanah-tanah pertanian yang subur (hlm. 21). Di sisi lain penguasaan tanah pertanian yang sempit tersebut menanggung beban dengan adanya relasi ketenagakerjaan yang timpang. Porsi bagi hasil petani penggarap menjadi semakin kecil, misalnya dari sistem *maro* (setengah yang diterima penggarap) menjadi *mertelu* (sepertiga) dan *merapat* (seperempat). Bahkan petani penggarap disertai beban menanggung biaya produksi (hlm.

27). Persoalan bagi hasil ini sebetulnya telah diatur oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), satu paket dengan Undang-undang 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Namun UUPBH ini tidak pernah dilaksanakan. Memasuki 60 tahun usia UUPBH pada tahun 2020 ini semestinya perlu ditengok kembali relevansi undang-undang tersebut di dalam melindungi kelas pekerja pertanian yang semakin tersingkir.

Keempat, hutan-hutan di Indonesia, terlebih di Jawa, tertutup aksesnya dari masyarakat. Laporan ini sudah mempertanyakan validitas dipertahankannya luas kawasan hutan sampai 30% DAS. “Batasan 30 persen dari luas DAS hanya merupakan patokan, yang belum cukup didukung oleh dasar ilmiah” (hlm. 37). Ditinjau dari segi hidrologi, adanya areal-areal perkebunan tanaman keras di dalam DAS seharusnya, menurut Laporan, ikut diperhitungkan dalam mempertahankan areal minimum tersebut (*ibid.*). Kritik yang muncul saat itu adalah tidak adilnya kawasan hutan dialokasikan pemberian konsesinya dalam bentuk HPH kepada pengusaha sampai 60 juta ha yang diperkirakan sudah meliputi dari separoh luas kehutanan di Indonesia. Selain problem ketimpangan di pedesaan dan di luar kawasan hutan, Laporan ini telah menangkap ketimpangan alokasi di dalam kawasan hutan. Kondisi ini semakin relevan kini karena kondisinya semakin mengkhawatirkan. Penguasaan tanah di dalam kawasan hutan yang mayoritas dikuasai oleh korporasi justru menunjukkan ketimpangan yang lebih dalam dibanding pada era kolonial. Pasca reformasi kondisi ketimpangan distribusi dan alokasi itu semakin nyata (Shohibuddin 2019).

Pandangan mengenai angka 30% kawasan hutan di suatu propinsi berbasis DAS tersebut tidak tunggal. “Hutan” atau “tanah hutan” yang dimaksud oleh instansi kehutanan dan kemudian tertuang dalam UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah istilah politis atau administratif dan bukan biologis. Artinya, 30% wilayah daratan pulau Jawa yang seharusnya tertutup hutan itu dalam kenyataannya di lapangan bukanlah tutupan hutan. Istilah itu hanya mengacu pada batas politis sebagai kawasan hutan (Peluso 2006: 188). Biro Perencanaan Perhutani Jawa Tengah 1983; BPS 1988; Persaki 1958 juga tidak memiliki penghitungan dan pandangan tunggal

mengenai angka 30% tersebut (Peluso 2006: 189). Beberapa kajian mutakhir menunjukkan bahwa di dalam wilayah yang disebut kawasan hutan itu telah tinggal dan menetap masyarakat desa bahkan sejak masa Perang (1940-an). Penelitian tenurial yuridis dan analisa spasial berbasis citra pada suatu desa di Banyuwangi Jawa Timur misalnya, menghasilkan kesimpulan bahwa lebih dari 60% tanah di wilayah desa tersebut telah dikuasai masyarakat untuk masa lebih dari 20 tahun. Agregat angka untuk Banyuwangi adalah 1.362 ha (0,77% dari kawasan hutan) dan Jawa Timur adalah seluas 5.258,72 ha telah dihuni masyarakat dalam bentuk pemukiman permanen (Luthfi, Khanifa, dan Syanurisma 2020).

Kelima, laporan ini merekomendasikan perlunya dilakukan penelitian lebih lanjut, di antaranya adalah tentang hak atas tanah yang dimandatkan oleh UUPA 1960. Tidak terang betul apakah sebagai kelanjutan dari rekomendasi Laporan ini, pada tahun 1979 dihasilkan “Konsep RUU Hak Milik atas Tanah” yang disusun oleh Tim Kerja Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Agraria (Tim Kerja 1979). Konsep tersebut didahului dengan penelitian mengenai “Hak Milik atas Tanah dalam Hubungannya dengan Fungsi Sosial” dan penelitian mengenai “Terjadinya Hak Kepunyaan atas Tanah Menurut Hukum Adat.” Hak-hak atas tanah ini memang perlu diperjelas melalui peraturan-perundang-undangan lebih lanjut. Gagasan mengenai RUU Pertanahan beberapa waktu terakhir disusul dengan RUU Cipta Kerja perlu memastikan hak-hak atas tanah masyarakat di Indonesia. Penting dikedepankan fungsi sosial atas tanah, pengakuan penguasaan tanah masyarakat sebagai individu dan kelompok/ulayat, prinsip keadilan, kesejahteraan serta kepastian hukum. Tanpa prinsip-prinsip tersebut Indonesia sulit bertransformasi menuju bangsa yang maju dan berbudaya.

Penutup

Ide mengenai perlunya pusat penelitian kebijakan pertanahan atau “Centre for Land Policy” bersifat lintas-kementerian yang diusulkan oleh Laporan ini menarik dan penting. Lembaga penelitian ini bersifat terpusat namun bisa memiliki beberapa stasiun daerah yang ditugaskan untuk melakukan penelitian mengenai keragaman sistem agraria-pertanahan di berbagai

kepulauan Indonesia, sehingga hasilnya dapat menjadi basis kebijakan setiap daerah atau menjadi rumusan kebijakan di tingkat nasional.

Laporan interim ini sekaligus mengingatkan arti penting penelitian di dalam menopang kegiatan pemerintah baik untuk kebijakan jangka pendek atau untuk kebijakan jangka panjang. Pemerintah terdahulu sangat menyadari hal tersebut sehingga sangat penting cara-cara semacam ini ditempuh oleh pemerintah sekarang. Kebijakan-kebijakan strategis pertanahan dan pembangunan nasional perlu didahului oleh ketersediaan data dan informasi serta kajian yang mendalam (*evidence based policy*), melibatkan para-peneliti lintas disiplin ilmu dan keahlian. Ia memerlukan penggodogan matang, membuka keikutsertaan publik untuk menyerap semua gagasan, serta diuji di hadapan publik terlebih dahulu agar ia *legal* sekaligus *legitimate* di hadapan publik. Urusan publik menjadi informasi serta aspirasi publik, sebagaimana diangankan dalam demokrasi deliberatif.

Mencermati komposisi tim peneliti Laporan ini, kita dipertemukan dengan nama-nama ilmuwan yang memiliki reputasi dan pengaruh di berbagai bidang ilmu pengetahuan di Indonesia. Masalah pertanahan memang perlu dicermati dari berbagai aspek dan disiplin ilmu. Meski agenda penelitian berasal dari negara, peneliti mampu menyajikan permasalahan pertanahan yang kompleks dan tajam dalam menggambarkan realitas pertanahan yang nyata, bahkan menyentuh isu-isu kritis dan dianggap tabu saat itu. Hal demikian justru diperlukan sebab tujuan awal memang untuk memperoleh gambaran menyeluruh masalah pertanahan yang pada dasarnya berkaitan dengan kelompok masyarakat terbawah yang abai diperhatikan dalam pembangunan. Dr. Tjondronegoro dan beberapa peneliti terkemuka di dalam tim ini bukan ada dalam tradisi *floracrat*, mengutip istilah Andrew Goss (2014), yakni ilmuwan yang bekerja dalam kekuasaan negara. Namun, nasib Laporan yang sangat baik ini sayangnya tidak bisa keluar dari pagar-pagar Istana Kepresidenan.

Secara historiografis penerbitan Laporan ini memiliki arti tersendiri. Periode awal Orde Baru sangat penting untuk dilihat sebagai bagian dari *heteroglossia* sejarah, memberi perhatian pada berbagai periode kekuasaan dan menganggap penting setiap periode tersebut dalam memengaruhi politik

dan kebijakan pertanahan, baik dalam arti kehadiran maupun absensinya. Memedulikan kembali Laporan ini memiliki makna agar negara ini peduli pada pertanahan dan segenap aspek yang melingkupinya serta peranan penelitian yang serius dan mendalam dalam menopang kebijakan negara.

Penerbitan Laporan Interim Menteri Negara Riset Republik Indonesia Masalah Pertanahan ini dimungkinkan oleh banyak pihak. Ide awal dihasilkan dari diskusi antara akademisi STPN, PSA IPB, PSKA Unpad, dan para peneliti di Akatiga dan di Sajogyo Institute, serta dorongan dari Wakil Menteri ATR/BPN RI. Pengalihan naskah asli menjadi naskah siap terbit disiapkan secara bersama-sama oleh beberapa taruna STPN beserta tim STPN Press. Kepada mereka semua diucapkan banyak terima kasih.

Semoga penerbitan naskah ini bermanfaat untuk kita semua.

Yogyakarta, 2 November 2020

Koordinator Penyunting,
Ahmad Nashih Luthfi

Daftar Pustaka

- Antara*, 01-10-1977, “Presiden Soeharto Prihatin Kejadian Kekurangan Pangan di Kabupaten Karawang”
- Gandhi Putra Mahardhika 2017, “Sengketa Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Landreform di Kabupaten Majalengka Provinsi Jawa Barat”, Skripsi Sekolah Tinggi Pertanian Nasional
- Gunawan Wiradi 2009, *Reforma Agraria, Perjalanan yang Belum Berakhir*, Bogor dan Bandung: Sajogyo Institute, KPA, dan AKATIGA
- Hilma Safitri 2018, “Pro dan Kontra Pelaksanaan Program Land Reform dan Peristiwa 65 di Desa Soge, Kabupaten Indramayu, Jawa Barat”, *Archipel*, 95
- Kompas*, 01-08-1979, “Sesuai dengan hasil Konperensi Reformasi Agraria di Roma: Presiden Minta Team Peneliti Pertanahan Diaktifkan Kembali”
- Kompas*, 03-09-1976, “Menteri Soemitro: Asal Program Inpres Dilaksanakan dengan Tepat dan Cermat”
- Kompas*, 04-08-1979, “Dorongan Moral untuk Reformasi Agraria”
- Kompas*, 06-02-1978, “Kurang Pernyataan dan Dukungan Politik untuk Pelaksanaan Landreform”
- Kompas*, 07-03-1978, “Rampung Penelitian Soal Pertanahan”
- Kompas*, 10-01-1980, “Jan de Koning: Indonesia Berhasil Cukup Baik, Program Transmigrasi Mutlak Perlu”
- Kompas*, 31-01-1979, “Kecepatan Pemandahan Penduduk Tak Seimbang dengan Pertambahannya”
- Luthfi, Ahmad Nashih 2011, *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria, Sumbangan Mazhab Bogor*, Yogyakarta dan Bogor: STPN Press, Ifada, dan Sajogyo Institute
- Luthfi, Ahmad Nashih 2018a, “Reforma Kelembagaan Dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla”, *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol 4, No 2

- Luthfi, Ahmad Nashih 2018b, “Kekerasan Kemanusiaan dan Perampasan Tanah Pasca- 1965 di Banyuwangi, Jawa Timur”, *Archipel*, 95
- Luthfi, Ahmad Nashih, Tiara Nur Khanifa, Syarli Syanurisma 2020, “Policy Brief: Kebijakan Terpadu antara Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS) di Kawasan Hutan di Jawa”, Yogyakarta: PPPM STPN
- Peluso, Nancy Lee 2006, “*Hutan Kaya, Rakyat Melarat: Penguasaan Sumber Daya dan Perlawanan di Jawa*”, Jakarta: Konphalindo
- Sajogyo 1984, “Indeks Mutu Hidup atau ‘8 Jalur Pemerataan Plus’
- Salim, M. Nazir dan Westi Utami 2019, *Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi: Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria*, Yogyakarta: STPN Press
- Shohibuddin, Mohamad 2019, “Memahami dan Menanggulangi Persoalan Ketimpangan Agraria (1)”, *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 5, No. 1
- Tempo*, 22-07-1978, “Menengok kembali Land Reform”
- Tim Kerja Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Agraria 1979, “Konsep RUU Hak Milik atas Tanah”
- Tjondronegoro, Sediono M.P. 2008. “Ringkasan Laporan Interim, Gambaran tentang Permasalahan Tanah”, dalam Soedjarwo Soeromihardjo, dkk (Ed.), *Pengabdian Seorang Guru Pejuang Petani*, Jakarta: Lembaga Pengkajian Pertanahan Indonesia

Pengantar Penerbit

STPN Press dengan bangga menerbitkan naskah *Laporan Interim Masalah Pertanahan* yang cukup fenomenal di kalangan para peneliti pertanahan Indonesia namun ternyata sekian lama sulit diakses dan tidak mudah tersedia bagi publik. Laporan ini disusun pada tahun 1978 oleh para ilmuwan Indonesia yang sudah tidak asing lagi, dibawah koordinasi Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas dan Menteri Negara Riset atas penugasan langsung Presiden saat itu.

Dengan hadir menjadi buku ini semoga memudahkan para pembaca mempelajari temuan-temuan yang dihasilkan pada pertengahan 1970-an tersebut. Meski dihasilkan pada dekade awal Orde Baru namun beberapa gambaran besar yang disajikannya masih relevan pada masa kini. Laporan ini sekaligus dapat menjadi cermin terhadap perkembangan Indonesia dan segenap dunia pertanahan yang melingkupinya, apakah Indonesia sudah menyelesaikan persoalan-persoalan mendasar yang sudah diuraikan secara nyata dalam Laporan ini atau justru semakin menjauh dari penyelesaian atas persoalan-persoalan tersebut.

STPN Press mengucapkan terima kasih kepada segenap pihak yang turut mendorong, mendukung, dan mempersiapkan penerbitan naskah ini. Semoga buku ini bermanfaat untuk kita semua.

Sambutan Ketua STPN

Kami di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) sangat mendukung diterbitkannya naskah ini dan merasa senang akhirnya STPN Press dapat menerbitkannya pada penghujung tahun 2020. Laporan resmi ini dihasilkan dari Tim Peneliti yang dibentuk oleh Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas dan Menteri Negara Riset tahun 1978. Kemanfaatan Laporan ini diniatkan sebagai dasar pembangunan nasional kala itu sehingga ia bisa digunakan sebagai pertimbangan bagi lintas-kementerian/lembaga.

Laporan disusun dengan melibatkan para ilmuwan terkenal. Di dalamnya terdapat nama Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro (kemudian profesor dan kini telah almarhum) yang menjadi Sekretaris Eksekutif dan kemudian dikenal sebagai ilmuwan yang tidak henti-hentinya menekuni permasalahan pertanahan di Indonesia. Profesor Tjondronegoro pernah duduk sebagai Ketua Dewan Penyantun Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional sehingga penerbitan ini memiliki arti sebagai penghormatan kepada beliau.

Laporan Interim Masalah Pertanahan ini dapat menjadi bahan pembelajaran bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional RI (ATR/BPN RI) dalam merumuskan kebijakan lebih lanjut. Laporan ini juga menjadi bahan pustaka yang penting bagi para peneliti, dosen, dan mahasiswa di STPN serta dari berbagai kampus dan lembaga penelitian lainnya yang mengkaji masalah pertanahan dan keagrariaan.

Ucapan terima kasih kami haturkan kepada Wakil Menteri ATR/BPN RI, Bapak Surya Tjandra, Ph.D. yang telah memberikan dukungan agar naskah Laporan ini bisa diterbitkan. Ucapan penghargaan juga kami sampaikan kepada STPN Press dan para kolega pengajar-peneliti dari berbagai lembaga dan perguruan tinggi yang telah bekerjasama di dalam menyiapkan Laporan ini.

Selamat atas terbitnya buku ini dan selamat membaca.

Yogyakarta, 3 November 2020

Dr. Senthot Sudirman, M.Si

Surat Pengantar Menteri Negara Riset kepada Presiden RI

Jakarta, 4 Maret 1978

Nomor : 01/M/II/78

Perihal : Masalah Pertanahan

Kehadapan

Bapak Presiden Republik Indonesia.

Dengan Hormat,

Bersama ini disampaikan untuk perhatian Bapak Presiden sebuah *Laporan Interim* tentang “Masalah Pertanahan”. Penelaahan dan penelitian tentang masalah pertanahan ditugaskan oleh Bapak Presiden kepada Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset pada Sidang Dewan Stabilisasi Ekonomi Nasional tanggal 8 November 1977. Gagasan Laporan terlampir disusun dalam jangka waktu dua setengah bulan: dari bagian kedua bulan Desember 1977 sampai akhir Februari 1978.

Hal-ihwal pertanahan menyangkut serangkaian masalah yang luas dan majemuk, dan sering mengandung berbagai segi yang cukup rumit dalam ruang lingkup kehidupan masyarakat kita. Satu sama lain hal itu memerlukan waktu yang lebih lama untuk memungkinkan penelaahan yang lebih mendalam. Berhubung dengan itu dari Laporan Interim terlampir diharapkan akan dapat menyediakan dasar dan pangkal tolak untuk penelitian dan pengkajian yang lebih mendalam di masa datang. Dalam pada itu, berdasarkan hasil pembahasan dan pengkajian yang telah dilakukan sampai sekarang, dalam Laporan Interim disajikan pula serangkaian saran-saran kebijaksanaan untuk jangka pendek dan jangka panjang.

Maksud dan sifat Laporan Interim dalam tingkat pertama ialah agar tersedia sebuah gambaran menyeluruh tetapi ringkas-padat yang mencakup permasalahan sekitar arti dan peranan tanah dalam rangka umum pembangunan nasional. Laporan Interim ini terdiri dari dua bagian.

Bagian I: “Ringkasan Gambaran tentang Masalah Pertanahan” meliputi 4 (empat) bab yang mencakup: tinjauan umum, permasalahan, kenyataan dewasa ini, saran-saran kebijaksanaan. Bagian II: “Latar Belakang Masalah-Masalah Pokok” memuat pembahasan dan penjelasan yang lebih lengkap tentang masalah-masalah di beberapa bidang kegiatan masyarakat, yang masing-masing intisarinya telah diungkapkan sebagai belahan-belahan yang saling berkaitan dalam rangka gambaran umum dalam Bagian I.

Pengarahan, persiapan dan penyusunan Laporan Interim dari mulanya diselenggarakan berdasarkan koordinasi dan konsultasi secara kontinyu antara Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset. Pelaksanaan penelaahan dan penelitian yang bersangkutan dilaksanakan di bawah supervisi Menteri Negara Riset.

Gagasan Laporan Interim bertitik tolak pada isi dokumen-dokumen beserta data-data yang sudah tersedia. Dalam pada itu telah ditampung dan diperhatikan sejauh mungkin pandangan-pandangan, sumbangan pikiran dan hasil karya penelitian dari sejumlah ahli dari kalangan pejabat dan cendekiawan di berbagai bidang yang mempunyai relevansi dengan masalah pertanahan dalam berbagai seginya.

Para ahli pejabat dan ahli cendekiawan termaksud berasal dari departemen-departemen Pemerintah, lembaga- lembaga Pemerintah non-departemen, lembaga-lembaga pendidikan tinggi beserta lembaga-lembaga penelitiannya. Mereka duduk sebagai anggota sebuah Panitia Penasehat Ahli yang mendampingi dan membantu Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset dalam pelaksanaan tugasnya. Pekerjaan sehari-hari dilakukan oleh sebuah Team Sekretariat Tenaga Ahli.

Demikianlah adanya untuk dijadikan maklum dan atas perhatian Bapak Presiden diucapkan banyak terima kasih.

Menteri Negara Riset
Sumitro Djojohadikusumo



KEMENTERIAN RISET
(INDONESIA)

Jakarta, 4 Maret 1978.

: 201/M/III/78.

: Masalah Pertanahan.

Kehadapan

Bapak Presiden Republik Indonesia.

Dengan hormat,

Bersama ini disampaikan untuk perhatian Bapak Presiden sebuah Laporan Interim tentang "Masalah Pertanahan". Penelaahan dan penelitian tentang masalah pertanahan ditugaskan oleh Bapak Presiden kepada Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset pada Sidang Dewan Stabilitas Ekonomi Nasional tanggal 8 Nopember 1977. Gagasan Laporan terlampir disusun dalam jangka waktu dua setengah bulan : dari bagian kedua bulan Desember 1977 sampai akhir Februari 1978.

Hal-ihwal pertanahan menyangkut serangkaian masalah yang luas dan majemuk, dan sering mengandung berbagai segi yang cukup rumit dalam ruang lingkup kehidupan masyarakat kita. Satu sama lain hal itu memerlukan waktu yang lebih lama untuk memungkinkan penelaahan yang lebih mendalam. Berhubung dengan itu dari Laporan Interim terlampir diharapkan akan dapat menyediakan dasar dan pangkal tolak untuk penelitian dan pengkajian yang lebih mendalam di masa datang. Dalam pada itu, berdasarkan hasil pembahasan dan pengkajian yang telah dilakukan sampai sekarang, dalam Laporan Interim disajikan pula serangkaian saran-saran kebijaksanaan untuk jangka pendek dan jangka panjang.

Maksud dan sifat



REPUBLIC OF INDONESIA
MINISTRY OF NATIONAL DEVELOPMENT AND PLANNING

- 2 -

Maksud dan sifat Laporan Interim dalam tingkat pertama ialah agar tersedia sebuah gambaran menyeluruh tetapi ringkas-padat yang mencakup permasalahan sekitar arti dan peranan tanah dalam rangka umum pembangunan nasional. Laporan Interim ini terdiri dari dua bagian.

Bagian I : "Ringkasan Gambaran tentang Masalah Pertanahan" meliputi 4 (empat) bab yang mencakup : tinjauan umum, permasalahan, kenyataan dewasa ini, saran-saran kebijaksanaan.

Bagian II : "Latar Belakang Masalah-Masalah Pokok" memuat pembahasan dan penjelasan yang lebih lengkap tentang masalah masalah di beberapa bidang kegiatan masyarakat, yang masing-masing intisarinya telah diungkapkan sebagai belahan-belahan yang saling berkaitan dalam rangka umum gambaran dalam Bagian I.

Pengarahan, persiapan dan penyusunan Laporan Interim dari mulanya diselenggarakan berdasarkan koordinasi dan konsultasi secara kontinu antara Menteri Negara EKUIN/ Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset. Pelaksanaan penelaahan dan penelitian yang bersangkutan dilaksanakan dibawah supervisi Menteri Negara Riset.

Gagasan Laporan Interim bertitik tolak pada isi-dokumen-dokumen beserta data-data yang sudah tersedia. Dalam pada itu telah ditampung dan diperhatikan sejauh mungkin pandangan-pandangan, sumbangan pikiran dan hasil karya penelitian dari sejumlah ahli dari kalangan pejabat dan cendekiawan di berbagai bidang yang mempunyai relevansi dengan masalah pertanahan dalam berbagai seginya.

Para ahli pejabat



REPUBLIC OF INDONESIA
MINISTRY OF RESEARCH
AND HIGHER EDUCATION

- 3 -

Para ahli pejabat dan ahli cendekiawan termaksud berasal dari departemen-departemen Pemerintah, lembaga-lembaga Pemerintah non-departemen, lembaga-lembaga pendidikan tinggi beserta lembaga-lembaga penelitiannya. Mereka duduk sebagai anggota sebuah Panitia Penasehat Ahli yang mendampingi dan membantu Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset dalam pelaksanaan tugasnya. Pekerjaan sehari-hari dilakukan oleh sebuah Team Sekretariat Tenaga Ahli.

Demikianlah adanya untuk dijadikan maklum dan atas perhatian Bapak Presiden diucapkan banyak terima kasih.

Menteri Negara Riset,

Sumitro Djojohadikusumo.

DAFTAR ISI

Pengantar Penyunting	v
Pengantar Penerbit	xxiii
Sambutan Ketua STPN	xxiv
Surat Pengantar Menteri	xxi
Daftar Isi	xxxii

BAGIAN I

RINGKASAN GAMBARAN TENTANG MASALAH PERTANAHAN ...	1
I. PENDAHULUAN DAN TINJAUAN UMUM	2
II. PERMASALAHAN	12
A. PEMILIKAN	16
B. PENGUASAAN DAN PENGGARAPAN	18
1. Bagi-Hasil	18
2. Sewa Tanah	19
3. Tanah Bengkok dan Bondo-Deso	21
4. Tebasan	21
5. Budidaya Tambak	22
C. TATA GUNA TANAH	23
III. KENYATAAN DEWASA INI	24
A. HUKUM	24
1. Masalah Tanah dan Pangan/Tambak	24
2. Penyediaan Tanah untuk Tanaman Tebu	25
3. Masalah Tanah-Tanah Perkebunan dan Kehutanan	26
B. MASALAH PERTANAHAN UNTUK TANAMAN PADI	26
1. Sewa dan Bagi-Hasil	26
2. Ngepak-ngedok	27
3. Tebasan	28
4. Hubungan antara Luas Garapan dengan Produktivitas dan Kesempatan Kerja	28

C. MASALAH PERTANAHAN UNTUK TANAMAN TEBU	29
D. MASALAH PERTANAHAN DAN TAMBAK	30
E. PENGAIRAN	33
1. Pelaksanaan Pembebasan Tanah	33
2. Pelaksanaan Pembuatan Sawah Baru	34
3. Pengembangan Rawa	35
4. Pengembangan Rawa	35
F. RENCANA PENGGUNAAN TANAH	36
G. KEHUTANAN	37
H. TEBASAN	38
IV. SARAN-SARAN KEBIJAKSANAAN	40
A. JANGKA PENDEK	40
1. Operasional	40
2. Penelitian	42
B. JANGKA PANJANG	44
1. Operasional	44
2. Penelitian	45
BAGIAN II	
LATAR BELAKANG MASALAH-MASALAH POKOK	47
I. PERUNDANG-UNDANGAN PERTANAHAN MENGENAI PEMILIKAN, PENGUASAAN DAN PENGGARAPAN TANAH PERTANIAN	48
A. KEPEMILIKAN	48
B. PENGUASAAN TANAH	77
C. PENGGARAPAN TANAH	84
D. SARAN	86
II. MASALAH SEWA-MENYEWA, SAKAP-MENYAKAP TANAH DAN HUBUNGAN KERJA DI BIDANG PERTANAHAN PADI SAWAH DI JAWA	92
A. SEWA MENYEWA, SAKAP MENYAKAP TANAH SAWAH DI PULAU JAWA	92

B. HUBUNGAN KERJA (KONTRAK KERJA) DALAM PERTANIAN PADI DI JAWA	94
III. MASALAH PENGGARAPAN TANAH RAKYAT UNTUK TANAMAN TEBU	101
A. PENDAHULUAN	101
B. MASALAH	102
C. HASIL-HASIL TRI SELAMA 3 TAHUN	104
D. KESIMPULAN	104
IV. BUDIDAYA TAMBAK DI INDONESIA	108
A. PENDAHULUAN	104
B. PEMILIKAN DAN PENGUASAAN TAMBAK	109
C. PENGGUNAAN TAMBAK PADA MASA SEKARANG	116
D. PENANGKAPAN DAN PERDAGANGAN NENER	120
E. PENGEMBANGAN BUDIDAYA TAMBAK	124
F. PENYULUHAN, PENATARAN DAN PENDIDIKAN	131
G. APA YANG BISA DILAKUKAN DALAM PELITA KE III?	133
V. MASALAH PEMILIKAN, PENGUASAAN DAN PENGGARAPAN TANAH DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PEMBANGUNAN PENGAIRAN	143
A. LATAR BELAKANG MASALAH	143
B. PEMBEBASAN TANAH DALAM RANGKA PELAKSANAAN PROYEK-PROYEK PENGAIRAN	147
C. PENGEMBANGAN IRIGASI	151
D. PENGGARAPAN TANAH	153
E. PENGGUNAAN TANAH	153
D. KESIMPULAN DAN SARAN	154
VI. MASALAH PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA ACEH	156
A. PENDAHULUAN	156
B. GAMBARAN UMUM DAERAH ISTIMEWA ACEH	156
C. PEMAKAIAN TANAH UNTUK PERTANIAN	158

D. KEADAAN PEMILIKAN TANAH DAN BAGI HASIL	161
E. BEBERAPA IMPLIKASI DARI SISTEM PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN	164
VII. BEBERAPA ASPEK MASALAH PERTANAHAN DI	
SUMATERA BARAT	174
A. PENDAHULUAN	174
B. SEGI-SEGI HUKUM	181
C. SEGI-SEGI WILAYAH	185
D. SEGI TEKNOLOGI	186
E. SEGI KEMASYARAKATAN	186
F. SEGI EKONOMIS	188
Lampiran 1: SK Bersama Pembentukan Tim Penelitian Masalah Pertanian ..	189
Lampiran 2: Arsip Pemberitaan di Media Massa Mengenai Keberadaan Tim Peneliti Pertanian 1978 dan 1979	205

BAGIAN I

RINGKASAN GAMBARAN TENTANG MASALAH PERTANAHAN

I. PENDAHULUAN DAN TINJAUAN UMUM

1. Masalah pertanahan hendaknya dilihat dalam rangka proses pembangunan nasional secara menyeluruh. Penggarisan trilogi pembangunan yang terkandung dalam Rencana Garis-garis Besar Haluan Negara, yang disampaikan oleh Bapak Presiden Republik Indonesia kepada Sidang Umum Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 16 Agustus 1977, dalam hakikatnya menyangkut tiga dimensi yang kait-mengait satu dengan yang lainnya dalam proses pembangunan: pertumbuhan ekonomi, pembagian pendapatan yang lebih adil dan merata serta kestabilan dalam usaha perkembangan masyarakat. Tujuannya ialah agar laju pertumbuhan ekonomi pada tingkat yang cukup tinggi mencerminkan peningkatan produksi yang semakin meluas di berbagai bidang dan ragam kegiatan masyarakat. Dalam proses tersebut supaya juga pola penggunaan sumber daya produksi (*productive resources*) diarahkan pada pemenuhan serangkaian kebutuhan dasar (pangan, sandang, pemukiman, pendidikan dan kesehatan) bagi jumlah penduduk yang semakin bertambah, maupun pada penciptaan lapangan kerja produktif bagi angkatan kerja yang semakin besar. Pola pertumbuhan ekonomi dan pola penggunaan sumber-sumber daya produksi seperti yang dimaksud itu dapat melancarkan terselenggaranya pola pembagian pendapatan nasional secara lebih adil dan merata. Bila kebutuhan dasar bagi rakyat penduduk terpenuhi dan pekerjaan produktif terciptakan bagi angkatan kerja, maka taraf hidup untuk sebagian besar penduduk akan meningkat, baik dalam arti tingkat hidup maupun dalam arti mutu kehidupan. Satu sama lain itu berarti bahwa bagian yang semakin banyak dari hasil produksi masyarakat diterima oleh sebagian besar rakyat penduduk. Peningkatan produksi yang disertai oleh pembagian hasilnya (pendapatan) yang lebih adil dan merata akan menjaga suasana kestabilan masyarakat dalam proses pembangunan, sehingga dengan demikian juga dapat memantapkan ketahanan nasional.
2. Perkembangan yang dikehendaki dan seperti yang terungkap di atas secara pokok, berdasarkan pemanfaatan, pemeliharaan dan pengamanan sumber-sumber daya produksi (manusiawi maupun alamiah) dengan

pengembangan ilmu pengetahuan dan penggunaan teknologi yang tepat.

Sumber daya tanah dan sumber daya air merupakan sumber-sumber daya produksi yang utama. Sebagaimana halnya dengan jenis-jenis sumber kekayaan alam lain pada umumnya, letak tersedianya luas tanah dan sumber air tidaklah selaras (tidak kongruen) dengan penyebaran penduduk diantara wilayah kepulauan Tanah Air kita.

Di sebagian wilayah negara kita kepadatan penduduk dan perimbangan jumlah penduduk terhadap luas tanah (*man-land ratio*) sudah sedemikian rupa, sehingga tanah dan air harus dianggap sebagai sumber-sumber daya produksi yang semakin langka. Keadaan tersebut dialami terutama di pulau-pulau Jawa, Madura dan Bali, tetapi juga sudah mulai terlihat di beberapa pusat pemukiman di bagian-bagian lain wilayah Tanah Air. Kelangkaan termaksud harus diartikan secara kuantitatif (luas areal yang semakin sempit dan terpecah) maupun kualitatif (mutu dan kesuburannya menurun oleh karena daya dukungannya berkurang sebagai akibat ekologis yang berlebihan).

3. Ditinjau dari segi sosio-politik masalah pertanahan apabila dibiarkan dan tidak ditangani secara tuntas di negara agraris seperti Indonesia, maka hal itu dapat menjadi sumber pokok untuk meningkatnya keresahan agraris, baik secara tertutup/terselubung ataupun terbuka. Keresahan agraris tadi biasanya disebabkan karena kurang terasanya keadilan sosial sehubungan dengan pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah. Hal ini sering diperkuat oleh keadaan struktur agraria (*agrarian structure*) yang sejak zaman penjajahan belum berubah ataupun disesuaikan dengan tuntutan-tuntutan pembangunan negara. Lagipula dalam banyak hal pelaksanaan hukum masih kurang efektif, hal mana sering diistilahkan dengan kurang "*law enforcement*" daripada perangkat hukum negara.

Keadaan sebagaimana dilukiskan di atas menimbulkan di kalangan petani-petani, khususnya yang tidak berkecukupan tanah garapan, perasaan ketidak-pastian dalam kehidupan ekonomi masyarakat (*economic insecurity*) justru karena tanah merupakan modal pertanian yang sangat penting. Apabila segala sesuatu itu dibiarkan berlarut-larut

maka partisipasi rakyat daerah pedesaan dalam usaha pembangunan nasional menghadapi kesukaran. Selain itu perasaan resah dapat meluas dari kehidupan ekonomi ke arah kehidupan sosial politik yang meruncing.

Terlebih dengan ciri khas kebudayaan Indonesia yang sangat menjunjung tinggi sifat dan semangat gotong-royong, perbedaan-perbedaan yang terlalu menyolok mengenai penguasaan tanah mudah sekali memperkuat keresahan sosial politik.

Tujuan pemecahan permasalahan tanah yang antara lain ditangani dengan landreform seyogyanya bukan saja dibatasi pada usaha redistribusi tanah. Satu sama lain hal itu perlu mencakup juga usaha-usaha yang memperbaiki keserasian hubungan-hubungan yang berlaku di daerah pedesaan akibat ketimpangan struktur agraris dewasa ini.

Disparitas sosial dan politik yang kini sudah nampak di daerah pedesaan dapat diatasi dengan mengusahakan program yang di satu pihak membina dan menggalakkan lembaga-lembaga desa yang demokratis, baik yang tradisional maupun yang mutakhir, dan di pihak lain sekaligus membina dan mengembangkan lembaga-lembaga pendukung (*supporting institutions*) seperti koperasi, kredit, penyuluhan dan pendidikan.

Dalam usaha memperkuat kedudukan petani sehubungan dengan pengembangan lembaga-lembaga penunjang tadi partisipasi dari petani-petani membutuhkan penyaluran efektif, agar mereka pun merasa dan yakin bahwa mereka memainkan peranan sebagai salah satu saka aktif dan pokok dalam pembangunan nasional.

4. Dalam pembahasan yang berikut, dan dalam penelaahan dan penelitian yang sedang dan akan dilaksanakan mengenai masalah pertanahan, kita berpangkal tolak pada peranan tanah di bidang pertanian. Selama masa waktu 10 tahun yang terjangkau oleh PELITA I dan II, sektor pertanian (dalam arti luas mencakup: produksi, makanan, hasil bumi perkebunan, perikanan, peternakan, kehutanan) merupakan sektor kegiatan yang pokok. Walaupun dalam pembangunan tahap-tahap selanjutnya sektor-sektor lain diluar pertanian diperkirakan menjadi semakin penting, namun sektor pertanian tetap mengambil peranan yang cukup menonjol.

Hal itu setidaknya-tidaknya berlaku untuk Tahap REPELITA III. Pada tahun 1975 sektor pertanian menyumbangkan hampir 37 persen terhadap pendapatan nasional (produk domestik bruto, PDB). Walaupun di dasawarsa-dasawarsa mendatang peranan pertanian secara relatif diperkirakan menurun (sebagai persentase dari pendapatan nasional: 28% di tahun 1985 dan 20% di tahun 2000), hal itu adalah karena diharapkan dan diperkirakan terlaksananya peningkatan dan perluasan sektor-sektor di luar pertanian (industri manufacturing dan sektor penunjang/jasa). Secara absolut produksi pertanian diperkirakan meningkat dengan 1,5 kali lipat dalam periode 1975-1985 dan hampir 3,5 kali lipat dalam periode 1985-2000).¹

Selain itu, pertanian masih tetap merupakan lapangan kerja dan sumber nafkah mata pencaharian yang terpenting bagi sebagian besar penduduk kita. Pada tahun 1971 hampir 25 juta tenaga kerja atau 66% dari angkatan kerja mendapat pekerjaan di sektor pertanian. Proyeksi untuk tahun 1985 adalah 28 juta tenaga kerja atau 50% dari angkatan kerja dan untuk tahun 2000 sejumlah 34 juta tenaga kerja atau 40% dari angkatan kerja.

Lagi pula, sektor pertanian tetap merupakan sumber penerimaan devisa yang berarti. Pada tahun 1976 pertanian menyumbangkan 35% terhadap total nilai ekspor negara kita, sedangkan proyeksi untuk tahun 1985 adalah 35% dan untuk tahun 2000 meningkat sampai 50%.²

5. Kelangkaan tanah (dan air) seperti yang telah disinggung diatas dan yang kini paling terasa di pulau Jawa, Madura dan Bali, pada tingkat pertama adalah berkenaan dengan pertambahan penduduk. Perkiraan tentang jumlah penduduk Jawa-Madura pada tahun 1975 adalah 83 juta jiwa dan proyeksi untuk tahun 1985: 100 juta jiwa.

Sehingga kepadatan penduduk rata-rata di Jawa-Madura terletak pada 630 jiwa per kilometer persegi di tahun 1975, 760 jiwa per kilometer

¹ Proyeksi tersebut di atas berdasarkan hasil sementara penelitian Studi Perspektif Jangka Panjang Perekonomian Indonesia Tahun 2000 (Studi PJP-2000).

² Ekspor hasil pertanian meliputi: karet, kayu, ikan dan temak, makanan temak, kopi, teh, tembakau, lemak nabati, rempah-rempah dan hasil pertanian lainnya.

persegi di tahun 1985 dan 960 jiwa per kilometer persegi di tahun 2000. Pada dewasa ini diperkirakan bahwa 80% lebih dari seluruh penduduk pulau Jawa masih bermukim di daerah pedesaan (dalam arti: *rural population*).

Sementara ini masalah pertanahan di luar Jawa-Madura dan Bali sepintas kilas menimbulkan kesan bahwa pemecahannya belum terlalu mendesak, karena kelihatannya masih memberi kemungkinan besar untuk ekstensifikasi tanah atau areal pertanian dan pemukiman.

Namun dari data yang disajikan oleh kasus Sumatera Barat dan Aceh jelas tercermin bahwa sejumlah faktor lain seperti keadaan alam dan kekurangan prasarana, kurang suburnya tanah dibandingkan dengan Jawa dan Bali, pertumbuhan penduduk yang sama derasnyanya, dan kekuatan ikatan serta batasan-batasan hukum adat, cukup mengeruhkan masalah pertanahan juga. Kecenderungan ini seyogianya segera ditangani, justru oleh karena beberapa proyek nasional yang besar dilaksanakan di Sumatera, diantaranya perkebunan, persoalan P.H.P program transmigrasi dan pemukiman, pembangunan jalan lintas dan pengembangan jalur-jalur komunikasi.

Segala sesuatu itu memerlukan penelitian dan penanganan dalam jangka pendek, agar banyak masalah yang telah merumitkan keadaan di Jawa-Madura dan Bali tidak berulang di pulau-pulau lain dalam wilayah Tanah Air kita.

Mengingat masalah pertanahan yang sudah begitu mendesak di Jawa-Madura (dan juga Bali) berhubung dengan sektor pertanian dan kepadatan penduduk, maka pelaksanaan penelitian pada saat dan tahap ini diarahkan terlebih dahulu pada permasalahan di Jawa, Madura dan Bali. Hal ini sekali-kali tidak boleh diartikan seakan-akan permasalahan sekitar pertanahan di luar Jawa, Madura, Bali dianggap titik penting. Penelaahan pada perkembangan keadaan di Jawa-Madura-Bali semata-mata didasarkan atas pertimbangan relevansi mendesaknyanya permasalahan,³ maupun data-data dan hasil penelitian yang sudah

³ Khusus menyangkut masalah pangan, tebu, perikanan tambak, garam, pengairan, dan sebagainya.

tersedia, dan juga berhubung dengan perencanaan jadwal waktu yang terbatas.

Dalam ruang lingkup penelitian tentang masalah pertanahan secara menyeluruh, maka pada tahap-tahap selanjutnya sudah tentu dan wajib usaha penelitian mencakup permasalahan permasalahan penting di bagian-bagian lain wilayah Tanah Air kita: Sumatera, Sulawesi Selatan, dan selanjutnya.

6. Di samping faktor tekanan penduduk, maka dalam proses pembangunan sendiri telah timbul permasalahan berganda yang menyangkut tanah pertanian. Satu sama lain hal itu disebabkan karena semakin adanya permintaan yang saling bersaing satu dengan yang lainnya (*competing demands*) terhadap tanah. Permintaan yang bersifat saling bersaing itu terjadi di dalam sektor pertanian sendiri, misalnya tanah untuk produksi bahan makanan (padi, palawija) ataupun untuk pertanian bukan pangan (tembakau, tebu).

Selain itu timbul kebutuhan untuk perluasan daerah industri dan pemekaran lingkungan-lingkungan perkotaan (*urban countries*) secara cepat sekali,⁴ yang semuanya membawa kebutuhan tanah untuk prasarana jaringan jalan, perumahan, dan lain-lain. Segala sesuatu itu menimbulkan tekanan yang semakin kuat atas penggunaan tanah yang masih tersedia untuk pertanian, termasuk tanah pertanian sawah yang baik, yaitu tanah yang relatif subur dan tercakup dalam wilayah pengairan yang agak luas. Akibatnya ialah kecenderungan menurunnya produksi tanaman pangan, sejauh kecenderungan itu tidak di imbangi oleh kenaikan produktivitas (hasil produksi per satuan luas areal, per hektar). Akibat lain ialah sejumlah penduduk sektor pertanian yang kehilangan tanah dan yang dalam masa peralihan mengalami kesukaran mendapat pekerjaan di sektor industri atau di sektor- sektor lain dalam lingkungan kota.

⁴ Proses urbanisasi, arus gerak penduduk dari daerah pedesaan ke lingkungan perkotaan kini sedang berlangsung terus. Pertambahan penduduk di lingkungan perkotaan selama ini berlangsung dengan lebih cepat dari pertambahan penduduk di daerah pedesaan. Dalam periode 1967-1976 penduduk kota bertambah dengan rata-rata 2,8% per tahun, sedangkan di daerah pedesaan pertambahan itu adalah rata-rata 1,5% per tahun.

7. Salah satu segi penting pada persaingan permintaan terhadap tanah ialah berkenaan dengan laju pertumbuhan yang berbeda-beda diantara berbagai sektor ekonomi, khususnya antara sektor pertanian dan sektor-sektor di luar pertanian. Dalam periode 1971-1975 laju pertumbuhan di sektor pertanian adalah 3,6% rata-rata per tahun, sedangkan di sektor industri 14,7% rata-rata per tahun dan di sektor bangunan 20,9% rata-rata per tahun.

Sejalan dengan pola perkembangan tersebut juga terdapat perbedaan atau ketimpangan pada kenaikan tingkat hidup antar kota-desa maupun antar-golongan, terutama di lingkungan kota. Mengenai perkembangan keadaan di Jawa-Madura, maka dalam periode 1967-1976 kenaikan tingkat hidup rata-rata (pendapatan per kapita) untuk penduduk di lingkungan kota adalah 2 kali lebih cepat, dibandingkan dengan kenaikan tingkat hidup rata-rata (pendapatan per kapita) di daerah pedesaan. Walaupun tingkat hidup rata-rata untuk semua golongan pendapatan (tinggi, menengah, rendah) naik secara absolut, namun terdapat ketimpangan pada tingkat kenaikan itu diantara golongan-golongan pendapatan yang bersangkutan, terutama di kota-kota. Dalam periode 1967-1976 maka 20% golongan penduduk kota di Jawa- Madura dengan pendapatan tertinggi telah naik bagiannya dari pendapatan nasional dengan 7,6%: dari 40,1% di tahun 1967 menjadi 47,7% di tahun 1976. Sebaliknya dalam periode yang sama, bagian dari pendapatan nasional yang diterima oleh golongan penduduk kota dengan pendapatan menengah maupun rendah telah menurun. Untuk 40% golongan pendapatan menengah bagian itu menurun dengan 33,0%: dari 38,4% di tahun 1967 menjadi 35,4% di tahun 1976; dan untuk 40% golongan pendapatan terendah bagian yang bersangkutan menurun dengan 4,6%: dari 21,5% di tahun 1967 menjadi 16,9% di tahun 1976.⁵

⁵ Berdasarkan hasil sementara penelitian dalam rangka Studi PJP-2000 tentang Pertumbuhan Ekonom, Tingkat Kemiskinan, Pola Pembagian Pendapatan Masyarakat: Perkembangan Keadaan di Jawa-Madura 1967-1970-1976.

Dalam hubungan dengan ketimpangan-ketimpangan pada laju pertumbuhan dan pada tingkat kenaikan pendapatan sebagaimana diutarakan secara singkat di atas, haruslah dilihat pola, arah dan ciri investasi yang sering dilakukan oleh pihak golongan pendapatan tinggi yang sebagian besar bermukim di lingkungan perkotaan.

Adapun suatu kecenderungan umum di masyarakat negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, bahwa sebagian kelebihan daya beli (*surplus purchasing power*) yang ada pada golongan pendapatan tinggi, disalurkan sebagai investasi dalam tanah. Daya tarik untuk investasi serupa itu memang besar bagi kelebihan pendapatan pada pihak golongan yang bersangkutan. Satu sama lain hal itu berkenaan dengan perimbangan umum sekitar tersedianya tanah di satu pihak dan permintaan terhadap tanah di lain pihak (*general relations of supply and demand*) seperti yang diutarakan di atas.

Dilihat dalam perkembangan masa datang, maka nilai harga tanah menunjukkan kecenderungan menaik, sekalipun tanpa penanaman modal tambahan sendiri untuk menaikkan kualitas tanah atau tanpa pengusahaan di bidang tanah itu sendiri.

8. Sensus Pertanian Tahun 1963 mencatat jumlah 7,95 juta orang petani (yang memiliki/menguasai 0,1 hektar tanah keatas) di Jawa dan Madura dengan luas tanah rata-rata 0,71 hektar. Sepuluh tahun kemudian Sensus Pertanian Tahun 1973 mencatat jumlah petani meningkat menjadi 8,27 juta orang yang memiliki/menguasai luas tanah rata-rata 0,60 hektar. Jumlah petani bertambah besar tetapi menggarap luas tanah yang rata-rata menjadi semakin sempit.

Dalam periode 1967-1976 jumlah buruh pertanian di Jawa dan Madura bertambah dengan 12%, tetapi jumlah pekerja keluarga tani meningkat dengan 165%. Sebagian buruh pertanian dan pekerja keluarga tani dengan tanah garapan yang semakin sempit itu pada umumnya mencari tambahan penghasilan dari luar usaha tani dan/atau menjadi buruh di luar sektor pertanian, biasanya di sektor informal.

Dalam periode 1967-1976 tersebut pertambahan pekerja keluarga adalah sebanyak 5 juta orang, sedangkan pertambahan buruh di luar

pertanian hanya berjumlah 3 juta orang. Hal ini menandakan bahwa penyerapan tenaga kerja oleh sektor di luar pertanian masih belum memadai, sehingga sebagian pekerja keluarga menganggur secara terselubung (*disguised unemployed*) atau setengah menganggur dan tidak bekerja penuh (*underemployed*).

Kecenderungan tersebut dalam hal pertanian yang menyangkut bidang pertanian memperkuat keharusan kebijaksanaan untuk mengarahkan alokasi sumber-sumber daya produksi dan investasi kepada sektor-sektor yang mengandung kemungkinan potensial untuk perluasan kesempatan kerja dan peningkatan lapangan kerja produktif maupun kepada bidang-bidang usaha kegiatan yang bersifat padat-karya.

9. Perkembangan keadaan seperti yang dibentangkan dalam pasal-pasal di atas telah menimbulkan serangkaian permasalahan tanah yang beraneka rupa dan serba kompleks. Dalam pada itu inti pokok permasalahan yang dimaksud itu berkisar pada pemilikan tanah, penguasaan tanah, dan penggarapan tanah.

Serangkaian golongan pemilik tanah (terdaftar sebagai pemilik yang *de jure* masih memiliki tanah) sudah kehilangan kekuasaan atas tanahnya dan/atau atas hasil tanah yang bersangkutan. Kekuasaan itu sudah ada pada golongan lain yang secara *de facto* ekonomis menguasai tanah yang bersangkutan dan/atau hasil tanah tersebut. Dalam keadaan demikian tidak jarang terjadi bahwa para pemilik tanah menjadi penggarap/buruh *de jure* masih milik sendiri.

Perimbangan hubungan antara pemilikan-penguasaan-penggarapan tanah, terutama yang menyangkut pembagian hasil dan penerimaan balas jasa antara pihak pemilik tanah-pihak yang menguasai tanah-pihak penggarap tanah kini merupakan masalah pokok yang mengandung ramifikasi (akibat pengaruh yang bercabang yang luas di bidang ekonomis-sosial dan politik.

10. Dalam konstelasi keadaan yang terungkapkan di atas dengan kekuatan-kekuatan yang terkandung di dalamnya, harus diketengahkan landasan hukum untuk kebijaksanaan yang diperlukan. Satu sama lain hal itu menyangkut perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Pembagian

Bagi Hasil (UUPBH) dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang berlaku sejak tahun 1960 beserta segenap perangkat peraturan-peraturan hukum lainnya yang bersangkutan dengan itu.

Apakah perangkat serangkaian undang-undang, peraturan-peraturan pelaksanaan dan ketentuan-ketentuan hukum lainnya yang kini tersedia, telah merupakan landasan hukum yang cukup kuat untuk pengelolaan kebijaksanaan? Artinya, suatu pola dasar kebijaksanaan dan pelaksanaannya yang mampu untuk menanggulangi kompleks permasalahan yang berkisar pada pemilikan tanah - penguasaan tanah - penggarapan tanah.

Sampai berapa jauh landasan hukum dan perangkat peraturannya sudah cukup luas untuk dapat mencakup berbagai-rupa kenyataan permasalahan yang kini dihadapi dalam perkembangan ekonomi masyarakat; ataukah segala sesuatu itu masih harus dilengkapi?

Apakah landasan hukum dan perangkat peraturannya masih dan sudah sesuai dan memadai dengan kenyataan-kenyataan dalam kehidupan masyarakat, dengan memperhatikan kecenderungan kekuatan-kekuatan sosio-ekonomis yang sedang berlangsung; ataukah satu sama lain itu harus diperbaiki dan dikan, atau dalam berbagai hal penting bahkan harus diubah dengan modifikasi dan substitusi (pergantian)?

Sejauh sudah ada landasan dan perangkat hukum yang dianggap masih memadai, maka timbul pertanyaan: dalam hal apa, di bidang mana dan oleh sebab apa pelaksanaannya tidak lancar atau bahkan tidak diselenggarakan sama sekali? Dengan perkataan lain, apakah kekurangan dan kelemahan yang kini dialami dalam menanggulangi masalah pertanahan terutama merupakan soal kurang tertibnya pelaksanaan hukum (*inadequate law enforcement*)?

Segala sesuatu yang dikemukakan diatas mengenai segi hukum pada hakikatnya harus ditelaah dalam rangka hubungan tiga dimensi proses pembangunan; menguntungkan atau merugikan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan produksi secara menyeluruh-menguntungkan atau merugikan pembagian hasil produksi secara adil dan lebih merata-menguntungkan atau merugikan kestabilan masyarakat.

Dalam Bab II akan ditelaah lebih lanjut permasalahan yang berpokok pada pemilikan tanah, penguasaan tanah dan penggarapan tanah dalam berbagai bentuk, sifat dan jenis yang menyangkut bidang pertanian.

Kemudian dalam Bab III di bahas secara pokok keadaan di bidang hukum dan kenyataan di beberapa bidang kegiatan pertanian yang dewasa ini perlu mendapat perhatian.

II. PERMASALAHAN

1. Hal ihwal permasalahan pemilikan tanah-penguasaan tanah-penggarapan tanah dalam hakikatnya dari dahulu merupakan masalah sosio-ekonomis dengan gejala-gejala yang tidak sehat bagi perkembangan masyarakat kita.

Dalam sejarah perekonomian Indonesia sesudah Perang Dunia I dan sejak dasawarsa 20- an, satu sama lain hal itu terutama berkaitan dengan hubungan antara petani produsen di satu pihak dan di lain pihak pengusaha/pedagang besar dan menengah yang menguasai mata rantai perdagangan. Dalam perimbangan kekuatan ekonomis antara kedua belah pihak terdapat kepincangan-kepincangan besar. Akibatnya ialah bahwa di banyak daerah pertanian, melalui ikatan ijon, persewaan dan pengadain tanah, kekuasaan atas hasil tanah beralih secara semi permanen atau permanen daripada petani/pemilik tanah kepada pihak golongan pengusaha/pedagang tengkulak.

Masalah tersebut kini menjadi majemuk karena perkembangan keadaan yang telah diungkapkan dalam Bab I di atas, yaitu tekanan pertambahan penduduk yang disertai oleh semakin terasnya persaingan permintaan terhadap tanah berkenaan dengan bertambahnya pusat-pusat kegiatan industri, meluasnya lingkungan perkotaan dan tanah sebagai bidang sasaran investasi oleh sementara golongan pendapatan tinggi yang bermukim di kota.

2. Pergeseran pemilikan dan/atau penguasaan tanah sering terjadi berdasarkan jual-beli di bawah tangan (*underhands*) yang tidak terdaftar atau atas hukum setempat tanpa kemudian didaftarkan sebagaimana diharuskan oleh peraturan undang-undang. Pergeseran penguasaan

tanah juga terjadi karena surat kuasa mutlak yang diberikan oleh pemilik kepada pihak lain yang bermodal. Dalam kebanyakan hal penguasa tanah bukanlah pemegang kekitir atau sertifikat tanah. Nampaknya dewasa ini transaksi- transaksi jual beli tanah yang tidak sesuai dengan peraturan undang-undang dan penyerahan surat-surat kuasa mutlak seperti yang disinggung di atas berlangsung dengan *frekuensi* yang cukup memprihatinkan.

Lain daripada itu terjadi proses *akumulasi* dan *pemusatan* pemilikan/penguasaan tanah ditangan segolongan orang yang jumlahnya terbatas, hal mana jelas melanggar batas- batas maksimum yang dibenarkan oleh UUPA 1960.

Pergeseran pemilikan/penguasaan tanah disertai akumulasi dan pemu-
satan pemilikan/penguasaan tanah erat hubungannya dengan gejala pemilikan/penguasaan tanah yang letaknya jauh di luar kecamatan dimana si pemilik/penguasa tanah yang bersangkutan bertempat tinggal. Dengan perkataan lain, gejala “absentee ownership” yang meluas atau apa yang dikenal sebagai “*tanah guntai*” suatu hal yang tidak dibenarkan oleh UUPA.

Pergeseran penguasaan tanah, akumulasi dan pemuatan milik atau kekuasaan tanah, meluasnya tanah guntai, segala sesuatu itu dapat mempertajam pertentangan kepentingan antara pemilik/penguasa tanah dan penggarap tanah,-khususnya jika pemilik tanah guntai lebih mementingkan kenaikan nilai harga tanah itu sendiri daripada penggarapannya. Dalam hubungan ini, yang sering menjadi masalah ialah perimbangan dan perhitungan biaya sarana produksi (bibit, pupuk, bunga kredit, dan sebagainya) antara pemilik/penguasa tanah dan penggarapnya.

Oleh karena dalam pernyataan sehari-hari kurang ada kejelasan tentang apakah si pemilik tanah juga yang masih menguasainya, dan ada kekaburan tentang berbagai sifat dan bentuk penguasaan tanah, maka satu sama lain itu membawa kesulitan bagi penyelenggaraan program-program Pemerintah untuk menjangkau golongan-golongan yang hendak dijadikan sasaran penunjang. Kesulitan untuk mencapai dan

menjangkau “*target groups*” itu dialami dalam berbagai program, seperti diantaranya di bidang pangan (Program Bimas), Inpres Sekolah Dasar, pengaturan dan pengembangan sistem pengairan (saluran tersier dan kuarter), pajak tanah (IPEDA), dan sebagainya. Semuanya itu tidak lepas dari faktor tanah.

Misalnya para pemilik atau penguasa tanah luas secara guntai tidak selalu berkepentingan untuk ikut dengan program Bimas; ataupun justru sebaliknya, merekalah yang dapat manfaat terbesar dari program Pemerintah dengan melimpahnya biaya sarana produksi kepada para penggarap. Dalam kedua hal tersebut, keadaan tidak menguntungkan bagi perbaikan kedudukan penggarap. Di lain pihak petani pemilik yang menggarap sawahnya yang sudah terlalu sempit sering segan untuk menanggung biaya sarana produksi dan risiko yang berkaitan dengan paket Bimas.

Kecenderungan-kecenderungan dalam perkembangan keadaan yang terungkap dalam pasal-pasal di atas menandakan, bahwa UUPA dan UUPBH telah mengalami banyak rintangan dan hambatan dalam pelaksanaannya. Salah satu sebab ialah karena dalam kenyataan terdapat kekaburan, bahkan mungkin pembauran mengenai pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah. “*Law enforcement*” mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi dengan jelas dan pasti sasaran “*target groups*” yang hendak dituju. UUPA dan UUPBH beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya, banyak yang juga belum dapat menjangkau seluruh wilayah Republik Indonesia dan segenap lapisan masyarakat.

Lagi pula di banyak daerah hukum adat masih berlaku berdampingan dengan perundangan negara, walaupun sudah ada penegasan bahwa hukum adat masih dianggap berlaku selama tidak bertentangan dengan peraturan perundangan negara R.I. Dalam kenyataan sehari-hari hukum adat yang masih dianut oleh lingkungan pergaulan hidup yang bersangkutan sulit untuk dikesampingkan dengan begitu saja. Oleh sebab itu pengelolaan administrasi tanah yang seharusnya merupakan wahana pengawasan dan pembuktian tentang pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah juga belum dapat berfungsi sebagaimana diharapkan.

Satu sama lain hal itu memberi peluang bagi golongan yang bermodal, di lingkungan perkotaan maupun di daerah pedesaan, untuk berbuat dengan melanggar pasal-pasal UUPA dan UUPBH yang sudah berlaku sejak tahun 1960, dan dengan merugikan kepentingan petani kecil dan petani penggarap. UUPA dan UUPBH yang berlaku sejak 1960 pada dasarnya dan dalam hakikatnya memang memberikan landasan untuk menanggulangi banyak masalah pertanian.

Dalam pada itu kini ternyata bahwa dalam berbagai hal yang penting UUPA dan UUPBH tersebut masih harus dilengkapi dengan serangkaian peraturan pelaksanaan. Oleh sebab itu perlengkapan dan penyempumaan hukum yang bersangkutan harus terlebih dahulu segera diselesaikan.

3. Dalam rangka umum alokasi sumber-sumber daya produksi dalam proses pembangunan, maka harus diusahakan pemanfaatan tanah pertanian secara optimal. Pengertian "optimal" ini selanjutnya dilihat dalam rangka tujuan pembangunan yang mengandung tiga dimensi: peningkatan produksi-pembagian hasil produksi yang adil dan lebih merata-kestabilan masyarakat.

Untuk menjaga konsistensi dalam pengamatan dan penelitian tentang masalah pertanian, yang menyangkut berbagai bentuk dan jenis diberbagai bidang pertanian, diperlukan sekelompok rangkaian ukuran patokan (*set of criteria*), yaitu untuk menilai sampai berapa jauh tanah pertanian telah dimanfaatkan secara optimal, dalam arti sebagaimana dimaksud tadi.

Kelompok *kriteria sosio-ekonomis* yang seyogyanya diperhatikan dalam penelaahan, penelitian dan penilaian tentang peranan dan pemanfaatan tanah pertanian secara optimal, mencakup, a.l.:

- (1) tingkat produktivitas per satuan luas areal (hektar)
- (2) tingkat pemanfaatan tenaga kerja manusia
- (3) pendapatan tenaga kerja per satuan waktu
- (4) penyebaran pendapatan dalam sektor pertanian maupun antara sektor pertanian dan sektor-sektor di luar pertanian.

A. PEMILIKAN

1. Pada saat ini adalah sukar untuk memperoleh keterangan dan data yang pasti mengenai pemilikan yang sesuai dengan kenyataan, baik mengenai tanah guntai maupun yang bukan tanah guntai. Hal itu berlaku juga untuk Jawa, Madura dan Bali sekalipun.

Dalam pada itu sejumlah hasil survey dan berbagai penelitian kasus (*case studies*) menandakan terus berlangsungnya proses pemilikan tanpa pendaftaran milik, begitu pula pergeseran dan perluasan penguasaan tanah beserta hasil produksinya tanpa pemilikan tanah. Satu sama lain hal itu berkaitan dengan kecenderungan-kecenderungan sosio- ekonomis dan demografis-ekonomis, yang telah diutarakan di bagian-bagian muka.

Dalam proses tersebut terjadi pelanggaran terhadap ketentuan tentang batas-batas pemilikan. Batas minimum terpaksa tidak dapat dipatuhi oleh golongan petani kecil karena tekanan ekonomi dan sistem waris yang berlaku menurut adat dan agama. Batas maksimum dilanggar oleh pihak golongan atau kalangan yang saling bersaing mendapatkan tanah untuk kebutuhan masing-masing (investasi atau spekulasi). Pihak peminta mempunyai kedudukan yang jauh lebih kuat dari pemilik/ petani kecil yang sering terdesak oleh kebutuhan akan uang tunai. Gejala inflasi di masa lalu telah memperkuat kecenderungan hasrat golongan pendapatan tinggi untuk menyalurkan Sebagian kelebihan daya belinya sebagai investasi dalam tanah.

Konversi tanah adat menjadi hak milik menurut UUPA, yang tidak disertai pelaksanaan hukum yang melarang pemilikan secara guntai ternyata membuka peluang untuk pergeseran pemilikan atau penguasaan tanah pada kalangan di luar masyarakat desa.

Perkawinan campuran antara WNI dan WNA tanpa adanya pemisahan harta perkawinan menimbulkan penguasaan tanah pada orang-orang asing secara terselubung.

Akumulasi dan pemusatan dan penguasaan tanah pada golongan atau kalangan dengan jumlah terbatas ada kaitannya dengan:

- (1) fragmentasi tanah sebagai akibat sistem waris dan pemindahan hak walaupun sudah ada larangan penjualan tanah, hal mana menyebabkan pemecahan bidang tanah menjadi kurang dari 2 hektar.
 - (2) tanah garapan yang sempit, yang tidak ekonomis lagi untuk memenuhi kebutuhan keluarga pemilik, kemudian dijual; di lain pihak keluarga pemilik berhadapan dengan kebutuhan uang tunai yang meningkat.
 - (3) administrasi pendaftaran tanah sering tidak mencerminkan kenyataan, karena banyak transaksi jual-beli tanah tidak dilaporkan ataupun karena transaksi-transaksi dilakukan dengan cara pemberian surat kuasa mutlak kepada pihak pembeli.
2. Salah satu maksud dari pelaksanaan “landreform” 1961-1965 ialah untuk membagi tanah-tanah bekas swapraja, tanah partikulier (“*particuliere landerijen*”), tanah guntai kelebihan tanah diatas maksimum, perkebunan besar yang terlantar, dan tanah negara lainnya, - dengan mengindahkan luas minimum dan maksimal untuk setiap bagian, sesuai dengan rumus yang berlaku untuk daerah yang bersangkutan.

Setelah di Jawa diadakan redistribusi tanah kepada petani kecil dan buruh tani, ternyata masih lebih banyak orang lagi yang belum memperoleh sebidang tanah.

Nampaknya dewasa ini ketentuan batas minimum 2 hektar untuk Jawa, Madura dan Bali tidak dapat dipenuhi lagi. Jumlah petani yang membutuhkan tanah pertanian lebih banyak daripada luas areal tanah yang tersedia.

Sementara ini terdapat pertanda kuat, bahwa sebagian tanah-tanah yang sudah dibagikan (dalam program redistribusi), di beberapa daerah sudah tidak lagi dimiliki atau dikuasai oleh petani yang dahulu memperoleh sebidang tanah.

Latar belakang sebab-sebab untuk gejala tersebut meliputi antara lain hal-hal yang berikut:

- (1) tanah yang dibagikan menjadi terlalu sempit.
- (2) sesudah tahun 1965/66 oleh pihak yang merasa dirugikan oleh pelaksanaan landreform dilontarkan tuduhan-tuduhan, bahwa penerima tanah ada indikasi terlibat G.30.S./P.K.I.
- (3) bebas pemilik menuntut kembali tanahnya dengan sekedar kompensasi atau bahkan dengan intimidasi dan paksaan.
- (4) di beberapa daerah ada kasus-kasus, dimana para penerima sendiri merasakan redistribusi sebagai sesuatu yang tidak sesuai dengan ajaran agama.

B. PENGUASAAN DAN PENGGARAPAN

1. Bagi Hasil

Menurut data yang dikumpulkan melalui sensus pertanian 1963 dan 1973 maka di Jawa dan Madura pada:

1963, 59% petani (0,1 ha ke atas) mengerjakan tanah milik sendiri saja dan 41% menyewa dan menyakap.

1973, 73% petani (0,1 ha ke atas) mengerjakan tanah milik sendiri saja dan 27% menyewa dan menyakap.

Angka-angka tersebut di atas menunjukkan bahwa sebagian pemilik penyewa (1963) hanya penggarap miliknya saja (1973), sedangkan sejumlah penyewa atau penyakap yang kekurangan modal keluar dari sektor pertanian dan memburuh.

Status petani penggarap	Rara-rata Tanah Garapan (Hektar)	
	1963	1973
1. Penggarap atas tanah milik sendiri	0,67	0,61
2. Penggarap atas tanah milik sendiri dan menyewa atau menyakap	0,83	0,75
3. Penggarap atas tanah bukan miliknya, termasuk menyewa dan menyakap	0,48	0,38

Bagi hasil tanah pertanian telah dituangkan dalam suatu undang-undang Perjanjian Bagi Hasil. Definisi Bagi Hasil mengikuti suatu arti, dimana pemaro

adalah sepenuhnya petani yang bertanggung-jawab dan mandiri. Perjanjian bagi-hasil tanaman padi dan palawija diatur dalam Undang-Undang No. 2/Tahun 1960 dan perjanjian bagi-hasil perikanan dalam Undang-Undang No. 16/Tahun 1964.

Faktor tenaga kerja atau pimpinan pengelolaan tanah tidak termasuk sebagai sarana (input) usaha tani. Pembagian hasil bentuk lain adalah hubungan kerja antara petani penggarap (pemilik tanah atau pembagi hasil) dengan buruh tani a.l. “ngepak”, “ngedok” dengan bagi hasil. Pada sistem bagi hasil yang terjadi di beberapa daerah, petani penggarap sering dibebani dengan seluruh biaya untuk sarana produksi (bibit, pupuk, pestisida, dsb.) yang diambil dari bagian yang akan diterimanya. Akibatnya ialah:

- (1) penggarap menjadi enggan untuk menggunakan sarana peningkatan produksi secara optimal.
- (2) pembagian hasil yang tidak seimbang antara penggarap dan pemilik.

Hal tersebut menyebabkan maksud program pengembangan irigasi dan program peningkatan produksi pangan kurang mencapai sarannya, ialah peningkatan produksi secara optimal dan peningkatan pendapatan petani penggarap. Pengaturan Perjanjian Bagi Hasil belum meluas keluar bidang usaha tani pangan, belum cukup merangsang penggarap dan belum menjamin keadilan sosial. Terutama untuk petani penyakap dengan luas usaha yang sempit tidak dapat menerima sarana produksi baru seperti pupuk buatan, bibit unggul, dan lain-lain. atau tidak dapat menanggung risiko dengan memperbesar input.

2. Sewa Tanah.

Sewa-menyewa merupakan jenis hubungan yang lebih banyak ditemukan antara petani yang agak jauh hubungan keluarganya, sedangkan sakap-menyakap lebih banyak di antara petani yang mempunyai mempunyai kekeluargaan dekat. Selanjutnya dari beberapa studi kasus di Pulau Jawa ternyata bahwa di Jawa Barat hubungan sakap-menyekap lebih umum daripada sewa-menyewa sedangkan di Jawa Tengah dan Timur keadaan justru sebaliknya. Namun demikian bentuk-bentuk penyakapan di Jawa Tengah dan Timur lebih banyak ragam variasinya dibandingkan dengan di Jawa Barat.

Sewa-menyewa lebih banyak ditemukan antara petani yang agak jauh hubungan kekeluarganya, sedangkan sakap-menyakap lebih banyak di antara petani yang mempunyai hubungan kekeluargaan yang lebih dekat.

Di samping sewa-menyewa antara petani terdapat hubungan sewa-menyewa antara rakyat dan perusahaan-perusahaan perkebunan yaitu untuk tanaman-tanaman tebu, tembakau dan rosella. Berdasarkan mutu tanah, tembakau (untuk cerutu) memerlukan tanah terbaik (di Yogya, Solo dan Jember), diikuti oleh tanah untuk tanaman tebu dan rosella.

Karena perkembangan penduduk yang cepat maka kebutuhan tanah untuk tanaman pangan makin menekan dari tahun ke tahun, sehingga perusahaan-perusahaan perkebunan semakin tidak mudah mendapatkan tanah persewaan. Lebih-lebih dalam keadaan inflasi tingkat sewa tanah biasanya cepat ketinggalan, sehingga ada semacam perasaan terpaksa pada petani untuk menyewakan tanahnya.

Hubungan yang harmonis antara petani dan pabrik-pabrik gula hanya akan terjadi bila petani menerima jumlah sewa yang sama atau hampir sama dengan pendapatan yang dapat diperolehnya dari tanaman pangan utamanya yaitu padi.

Pemanfaatan tanah untuk tebu tidak di semua daerah menimbulkan persaingan yang meruncing antara petani dan pabrik gula. Sepertinya misalnya di daerah-daerah tertentu dimana penanaman tebu dapat dilakukan atas sawah tadah hujan, penghasilan petani dari tebu lebih tinggi daripada dari tanaman pangan. Sebaliknya, jika petani ternyata tidak dapat mencukupi kehidupan keluarga taninya dari uang sewa pabrik sebagai akibat sewa dalam sistem *glebagan*,⁶ maka terpaksa ia berusaha atas tanah garapan yang lebih sempit, atau menghentikan kegiatannya bercocok tanam dan berburuh, mungkin pada pabrik, mungkin juga di luar.

Data penelitian yang dilakukan oleh Survey Agro Ekonomi, menunjukkan bahwa pada tahun 1971/72, kurang lebih 96 persen petani dari 85 persen sampel kecamatan menerima uang sewa pabrik yang lebih rendah dari penghasilan 2 kali panen padi ditambah dengan penghasilan dari sekali

⁶ Kalau jumlah yang diterima petani selama 16 bulan sewa dalam sistem *glebagan* adalah lebih rendah dari hasil produksi padi dua musim dan sekali palawija

tanam palawija, Selain daripada itu sejumlah kasus menunjukkan juga bahwa petani pada sawah yang berpengairan baik dan subur dirugikan lebih berat dibandingkan dengan petani pada yang kurang subur.

Dari segi hukum, sistem sewa yang sudah berjalan lebih dari setengah abad, dapat dianggap sebagai suatu sistem yang sudah mapan. Terutama ditinjau dari kebutuhan pabrik gula, sistem sewa dianggap tepat karena luas areal tanam lebih terjamin, tanpa petani harus melepaskan hak milik atas tanah miliknya. Dalam pada itu sudah selayaknya petani harus dibeli imbalan sewa yang memadai penghasilan dari pemanfaatan tanah dengan tanaman lain, selama periode yang sama.

3. Tanah Bengkok dan Bondo Deso

Tanah bengkok sebagai imbalan jasa kepada pamong desa, misalnya di Jawa Tengah, mencakup kurang lebih 11% dari tanah sawah yang terbaik. Kekuasaan de facto yang dapat mengatur ketentuan tanah bondo deso nyatanya masih ada di tangan pamong desa. Masalahnya dari segi penguasaan tanah di desa adalah:

- (1) Sampai dimana alokasi tanah bengkok patut tetap ditanggung oleh masyarakat desa?
- (2) Juga dalam hubungan dengan ketentuan luas maksimum yang hanya diberlakukan terhadap pemilikan/penguasaan tanah oleh perorangan.

4. Tebasan

Gambaran umum, seakan-akan banyak tenaga kerja diperlukan untuk panen padi setiap musim, sejak tahun 1970 mulai diragukan dengan timbulnya penebasan tanaman pangan utama: Padi. Ada dugaan bahwa gejala tebasan padi itu sudah meluas di daerah-daerah yang sejak PELITA 1 tercakup oleh BIMAS ataupun INMAS. Pada saat ini masih sulit untuk dipastikan sampai berapa luasnya sudah terjadi penyebaran gejala tebasan padi.

Dimana pedagang tebasan melakukan panen padi dengan jumlah penderep yang lebih sedikit dan dengan upah diharuskan memakai sabit, maka hasil produksi sudah terang dibagi antara jumlah orang yang lebih sedikit; lagi pula belum tentu sebagian besar diantaranya berasal dari daerah yang bersangkutan. Dalam hal ini penebas tidak merasa terikat oleh

kewajiban-kewajiban sosial, sehingga dalam tebasan biasanya orang luar yang diikutsertakan dalam panen. Hal ini dirasakan oleh masyarakat setempat sebagai kurang adil, karena tidak mengikuti perasaan adat setempat, walaupun dilihat dari pandangan pengusaha/penebas pemakaian sabit dapat menekan biaya dan meningkatkan waktu panen.

Dari beberapa penelitian kasus telah diperoleh gambaran bahwa biaya panen untuk penguasa hasil produksi padi terutama, semakin meningkat sebagai akibat bertambahnya penderep yang harus diberi bawon menurut kebiasaan dan adat setempat. Bertambahnya penderep yang merupakan suatu gejala yang sulit ditahan karena diakibatkan oleh pertumbuhan penduduk cepat menimbulkan masalah sendiri. Di satu pihak lembaga adat darep tidak dapat dihapuskan dengan mudah, sedangkan di pihak lain peningkatan biaya pun tidak merangsang petani padi untuk berproduksi.

Gambaran sebagai dikemukakan di atas pada hakikatnya menunjukkan dengan jelas bahwa masalah penciptaan kesempatan kerja, baik di daerah pedesaan maupun di sektor bukan pertanian di wilayah perkotaan, tidak dapat ditunda-tunda lagi.

Dalam mempertimbangkan masuknya teknologi di daerah pedesaan perlu diperhitungkan secara lebih seksama implikasi-implikasi pengantaran teknologi tadi; khususnya pemasukan teknologi harus serasi dengan keadaan setempat agar tidak bertentangan dengan tuntutan-tuntutan akan kesempatan kerja yang berlaku. Modal “dengkul dan tanah” secara bertahap dapat diganti dengan jenis teknologi yang bersifat melengkapi. Karena hanya dengan demikian sambutan petani yang positif dapat diharapkan.

5. Budidaya Tambak.

Pengusaha ikan bandeng dengan berbagai jenis, udang dan ikan *rucab* (yang kurang berharga) dewasa ini baru mencakup luas areal yang berkisar sekitar 100.00 hektar di Jawa dan Madura. Namun peranannya menjadi semakin penting berhubung dengan pemberian kesempatan kerja yang baru, dan juga untuk program peningkatan gizi rakyat.

Luas rata-rata pemilikan tambak di Jawa dan Madura berkisar sekitar 1.4 hektar di Jawa Tengan dan 3.2 hektar di Jawa Timur. Sampai saat ini

nampaknya masih banyak yang dikuasai dan diusahakan oleh pemilik sendiri. Pemilikan tambak kebanyakan masih diatur menurut hukum adat baik di Jawa, maupun di luar antara lain Sulawesi Selatan dan Aceh. Kekuatan hak milik didasarkan atas surat kitir atau petuk, yang terdaftar dalam buku letter D. seperti pekarangan. Jumlah pemilik yang sudah mempunyai sertifikat kecil, sehingga kadang-kadang timbul kesulitan untuk mendapatkan kredit yang agak besar.

Sebagai bidang usaha yang relatif baru berkembang, budidaya tambak cukup menarik sehingga bidang-bidang tanah di pantai Jawa Utara juga menarik minat. Di pantai-pantai dekat kota lalu timbul penguasaan dan/atau pemilikan tambak berlebihan menurut ketentuan UUPA (untuk Jawa 6 ha maksimum). Sama halnya dengan tanah pertanian (sawah), maka dalam pertambakan di Jawa terjadi akumulasi areal tambak yang di beberapa Kabupaten di Jawa Timur telah mencapai 10 hektar, bahkan 30 hektar pada seorang pemilik. Juga “guntai” atau pemilik absentee, terdapat dalam pertambakan. Kabupaten Sidoarjo merupakan contoh yang paling jelek dalam hal guntai tambak.

Pada umumnya dalam budidaya tambak, persewaan lebih banyak terjadi daripada penggadaian. Kedua hal ini sudah melembaga di daerah pertambakan. Tetapi persewaan lebih populer daripada gadai tetapi gadai biasanya mencakup jangka waktu yang panjang, yaitu 5-10 tahun, atau bahkan dengan tekanan pemberi kredit, tidak jarang lebih lama lagi.

C. TATA GUNA TANAH

Banyak masalah pertanahan yang diduga timbulnya karena belum adanya Rencana Penggunaan Tanah dalam pengertian “*Macro Land Use Planning*”. Setelah dikaji dengan konsepsi Departemen Dalam Negeri mengenai “Prosedur Perencanaan Tata Guna Tanah” ternyata bukan demikian letak permasalahannya.

Rencana penggunaan tanah tidaklah berdiri sendiri dan merupakan kegiatan tindak lanjut yang harus ada setelah adanya rencana lain yang memerlukan tanah dan tidak diadakan zone pelbagai usaha.

Pasal 14 UUPA yang menyebutkan bahwa”Pemerintah membuat suatu

Rencana Umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah”, sesuai dengan Prosedur Perencanaan Tata Guna Tanah dari Departemen Dalam negeri ditafsirkan sebagai: Pemerintah menetapkan Rencana Umum, Rencana Regional dan Lokal yang kemudian ditetapkan Rencana Penggunaan Tanahnya.

Perencanaan penggunaan tanah dalam rangka perencanaan pengembangan wilayah seharusnya diarahkan kepada prioritas penggunaan bagi program peningkatan produksi pangan, khusus di daerah-daerah yang relatif subur.

Pada kenyataannya banyak terjadi konversi penggunaan tanah-tanah pertanian yang subur untuk keperluan non-pertanian (misalnya untuk industri dan perumahan). Hal ini mengurangi potensi peningkatan produksi pangan, bahkan dapat menimbulkan masalah sosial yang serius terutama di daerah-daerah dekat kota-kota besar.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan areal untuk transmigrasi perluasan perkebunan dll. Sering terjadi pertindihan areal dengan P.H.P Inpres No. 1 tahun 1976 mengenai sinkronisasi pelaksanaan tugas keagrariaan di bidang transmigrasi, kehutanan, pertambangan dan pekerjaan umum belum dapat membantu mengatasi masalah pertindihan ini secara tuntas.

III. KENYATAAN DEWASA INI

A. HUKUM

1. Masalah Tanah dan Pangan/Tambak

UU No. 56 Prp/1960, jo PP No. 224/1961 telah menetapkan maksimum dan minimum luas tanah pertanian yang boleh dimiliki dan/atau dikuasai oleh satu keluarga dengan maksud agar tanah tersebut dapat dikerjakan sendiri secara aktif oleh para pemilikinya. Sejalan dengan itu diadakan larangan pemilikan tanah secara absentee (tanah guntai). Dalam praktek ketentuan-ketentuan tersebut banyak dilanggar, tetapi sukar diketahui dan dicegah, karena tata-usaha dan administrasi tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 19, PP No. 10/1961, yang seharusnya berfungsi sebagai jaminan kepastian hukum dan alat bukti hak, belum dapat

dilaksanakan sebagaimana mestinya, sehingga sukar untuk dipergunakan sebagai alat pengawasan dan pengendalian mutasi pemilikan atau penguasaan tanah ataupun penggarapan tanah, seperti telah diatur dalam P.P. No.10/1961 jo. Peraturan Menteri Agraria No.14/1961 dan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 21 dan 27 tahun 1973.

Belum terdaftarnya semua bidang tanah menyebabkan pengawasan terhadap mutasi tanah, terjadinya hak atas tanah dan pembebanannya yang seharusnya dibuktikan dengan akte PPAT pasal 19 P.P. No.10/1961, menjadi tidak banyak artinya bagi pencegahan pemilikan atau penguasaan tanah oleh orang-orang kota atau golongan bermodal yang dilakukan secara melanggar hukum. Hal tersebut dengan sendirinya menyebabkan semakin sempitnya tanah yang dapat dimiliki petani penggarap. Keadaan tersebut diatas mendorong terjadinya hubungan kerja yang banyak merugikan petani penggarap atau petani kecil karena dilakukan dengan diam-diam (sembunyi-sembunyi): antara lain, perjanjian bagi hasil tanaman padi/palawija yang menyimpang dari UU No. 2/1960 atau bagi hasil perikanan yang menyimpang dari UU No,16/1964.

Kesemuanya ini terjadi karena melimpahnya tenaga kerja buruh tani. Sementara ini hubungan kerja lainnya dalam sektor pertanian seperti perburuhan, sewa tanah untuk tanaman bukan tebu, sistem tebasan, belum diatur.

2. Penyediaan tanah untuk tanaman tebu

Undang-Undang No. 38/1960 jo UU No. 20/1964, mengatur letak dan luas tanah yang harus disediakan untuk tanaman tebu sebagai daerah kerja (rayon) sesuatu pabrik gula, dengan pembayaran uang sewa yang besar dan syaratnya tiap musim tanam ditetapkan kembali oleh pemerintah. Satu sama lain itu dengan memperhatikan kepentingan pabrik gula, petani tebu dan rakyat sebagai konsumen. Bertemunya tiga kepentingan yang sama-sama menuntut perlakuan adil dan memang perlu mendapat perhatian Pemerintah dalam menetapkan letak tanah dan besarnya uang sewa, disamping timbulnya keresahan dalam masyarakat pemilik tanah. Untuk menghindari kesulitan-kesulitan tersebut pernah diterapkan Undang-Undang Bagi Hasil untuk tanaman tebu pada tahun 1963,

tetapi tidak diteruskan. Sebabnya karena pabrik gula merasa dirugikan. Semenjak tahun 1975 diterapkan sistem Bimas tebu atau TRI (Tebu Rakyat Intensifikasi). Mengenai hasil pelaksanaan sistem TRI belum diperoleh suatu kepastian akhir.

3. Masalah Tanah-Tanah Perkebunan dan Kehutanan

Dalam usaha menyelesaikan pendudukan atas tanah perkebunan atau kehutanan yang terjadi sebelum tanggal 12 Juni 1954 telah dikeluarkan UU No. 8 dt. 1954 jo UU No. 1/1956 dan No. 51/1960. Pada prinsipnya Undang-Undang memberikan perlindungan kepada para penggarap yang bersangkutan. Pengambilan kembali tanah tersebut oleh pemegang hak dibawah pimpinan Gubernur KDH, atau pejabat yang ditunjuk. Satu sama lain itu dengan memperhatikan kepentingan penggarap akan sumber penghidupan, kebutuhan perusahaan akan tanah dan keselamatan lingkungan atau masyarakat. Semenjak berlakunya UU No. 51 Prp/1960, Menteri Agraria setelah mendengar Menteri Pertanian diberi wewenang untuk mengosongkan tanah-tanah kehutanan dan perkebunan yang diduduki oleh rakyat tanpa musyawarah dengan penggarap dan dengan tetap mempertahankan prinsip-prinsip tersebut di atas.

Dalam praktik sangat sukar untuk dapat mempertemukan ketiga kepentingan tersebut, tanpa mengorbankan salah satu kepentingan, kecuali kalau tersedia anggaran yang cukup besar untuk keperluan *resettlement* ataupun *transmigrasi*.

B. MASALAH PERTANAHAN UNTUK TANAMAN PADI

1. Sewa dan Bagi-Hasil

Hak penggarap di atas tanah yang dimiliki orang lain di Pulau Jawa ada dalam bentuk sewa dan ada yang dalam bentuk bagi-hasil. Di Jawa Timur dan Jawa Tengah lebih banyak dalam bentuk sewa dari bentuk bagi-hasil, di Jawa Barat lebih banyak dalam bentuk bagi-hasil daripada bentuk sewa.

Dengan perbaikan, pengairan dan pemakaian teknologi kimiawi dan biologi selama PELITA I dan II, produktivitas tanah sawah mengalami

kenaikan. Kenaikan produktivitas tanah sawah ini diikuti pula dengan kenaikan sewa tanah dimana laju kenaikan tingkat sewa lebih besar dari laju kenaikan produktivitas tanah.

Besarnya bagi hasil berbeda dari satu daerah ke daerah lain. Ada bagi hasil yang disebut *maro*, *mertelu* dan *merapat*, dimana penyekap menerima $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{3}$, dan $\frac{1}{4}$. Biaya sarana produksi (bibit, pupuk, pestisida) dipikul bersama dengan perbandingan tertentu atau seluruhnya dipikul pemilik tanah. Di Pulau Jawa terdapat suatu kecenderungan bagian yang diterima penggarap menjadi semakin kecil, misalnya dari sistem *maro* berubah ke sistem *mertelu* dan *merapat*.

Di beberapa daerah biaya sarana produksi (bibit, pupuk, pestisida) seluruhnya menjadi tanggungan penggarap. Pembebanan biaya sarana produksi seluruhnya kepada penggarap tidak merangsang penggarap tanah menggunakan sarana produksi secara optimal. Dari segi kepentingan nasional hal itu merupakan hambatan bagi peningkatan produktivitas tanah. Pemilik penggarap pada umumnya menggunakan sarana produksi secara rata-rata lebih banyak per hektar daripada penyekap. Bagaimanakah pembagian hasil dan beban biaya yang “adil” dan merangsang untuk menggunakan teknologi dan sarana yang dapat meningkatkan produktivitas tanah masih perlu diteliti lebih lanjut.

2. Ngepak-ngedok

Memanen di sawah orang lain dan menerima sebagian dari hasil panen sebagai upah memanen merupakan kebiasaan di pedesaan di Pulau Jawa. Di tahun lima puluhan di kabupaten Karawang, misalnya pemanen (*penderep*) menerima upah memanen (*bawon*) $\frac{1}{5}$ bagian (20%) dari hasil yang dipanen. Karena tekanan penduduk dan dengan semakin meningkatnya komersialisasi (semakin banyak sarana produksi yang harus dibeli oleh petani) dalam usaha tani, upah panen telah menurun sampai $\frac{1}{12}$ bagian yang diterima *penderep* (dalam hal ini upah buruh mungkin semakin mendekati “*opportunity cost*” dari tenaga kerja). Di beberapa daerah besarnya *bawon* masih tetap harus menanam dan menyiang, bahkan ada pula yang harus mengolah tanah tanpa tanah. Semua pekerjaan tambahan ini dilakukan tanpa dibayar (hanya diberi

makan) untuk mendapatkan hak-hak panen dengan bawon sebesar 1/5 atau 1/6 bagian. Hak panen dengan persyaratan-persyaratan seperti disebut di atas mendapat sebutan setempat yang oleh kebanyakan penulis disebut hak “ngepak-ngedok”.

Karena keinginan untuk menguasai seluruh bawon, maka buruh yang memiliki hak ngepak-ngedok cenderung untuk menggunakan sabit agar demikian tenaga keluarga saja sudah cukup untuk menyelesaikan panen. Dengan demikian sistem ngepak-ngedok mengakibatkan inovasi teknologi yang cenderung untuk mengurangi kesempatan kerja dan menimbulkan kepincangan pembagian pendapatan antara pemilik/penggarap tanah dan buruh tani.

3. Tebasan

Akhir-akhir ini di beberapa tempat, petani penggarap menjual padinya di sawah menjelang panen kepada pedagang padi dan pedagang yang bersangkutan melakukan panen atas biaya sendiri. Cara penjualan padi seperti ini disebut menjual secara “tebasan”. Biasanya penebas menggunakan buruh yang telah merupakan langganan dan panen dilakukan dengan sabit. Dengan demikian bila tebasan ini semakin meluas, dapat mengakibatkan jumlah buruh panen berkurang dan biaya panen juga berkurang, sehingga dengan demikian dapat mengakibatkan penyebaran pendapatan menjadi semakin pincang dan kesempatan kerja semakin berkurang.

4. Hubungan antara luas Garapan dengan produktivitas dan kesempatan kerja

Data yang dapat dipakai untuk menarik kesimpulan yang mencakup meyakinkan belum tersedia, tetapi data aggregate yang tersedia di BPS memberikan indikasi bahwa ada hubungan terbalik antara luas Garapan dengan produktivitas dan intensitas penggunaan tenaga kerja. Semakin luas Garapan, produktivitas per hektar dan penggunaan tenaga kerja semakin rendah, - dan sebaliknya.

C. MASALAH PERTANAHAN UNTUK TANAMAN TEBU

Di Pulau Jawa terdapat 55 pabrik gula. Kecuali Pabrik Gula Jatiroto dan Ngadirejo seluruhnya menggunakan tanah rakyat untuk tanaman tebu. Luas tanaman tebu pabrik setiap tahunnya adalah 80.000 ha. Tetapi karena sebelum tebu dipanen sudah ada tanaman baru yang ditanam, maka luas tanaman tebu setiap waktu mencapai luas 1 1/2 kali lipat dari luas tersebut. Karena sejarahnya dan sifat kultur teknisnya, tanaman tebu merupakan tanaman perkebunan besar. Hanya di beberapa daerah di Jawa Timur dan Jawa Tengah terdapat tanaman tebu rakyat, terutama di daerah-daerah tadah hujan, dimana padi tidak memberi hasil yang baik. Di daerah-daerah yang pengairannya baik, maka hasil tanah dari padi selalu lebih baik, sehingga untuk menyewa tanah rakyat yang baik ini diperlukan cara dan perangsang khusus.

Lebih-lebih dengan meningkatnya produktivitas tanah (karena perbaikan pengairan dan penerapan teknologi baru pada tanaman padi dan palawija) dan meningkatnya permintaan cepat akan produk-produk pertanian pangan, maka tanaman tebu mengalami persaingan yang semakin berat untuk mendapatkan tanah. Persaingan ini dirasakan semakin berat oleh pabrik-pabrik gula karena harga gula yang termasuk 9 bahan pokok yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Berbagai cara dan sistem telah dicoba pemerintah, sejak Pabrik-pabrik Gula ini diambil alih oleh pemerintah Indonesia dari pemiliknya (Belanda) pada tahun 1957-1958. Yang terpenting diantaranya adalah Perpu No. 38/1960 tentang keharusan penyediaan tanah desa untuk tanaman tebu dan sistem *bagi hasil* tahun 1963. Tetapi berbagai upaya ini ternyata tetap tidak dapat memuaskan semua pihak, sehingga pada permulaan Orde Baru 1966/1967 seluruh pabrik gula Kembali menggunakan sistem sewa pasti, kecuali P.G. Madukismo (Yogyakarta) dan P.G. Kretet Baru (Malang Selatan).

Sistem sewa per tanaman ini (16 bulan) mengandung keberatan pokok bagi pemerintah yaitu adanya keharusan untuk menetapkan setiap tahun. Oleh karena adanya keharusan untuk penetapan tingkat sewa yang "adil" ditinjau dari segi petani maupun pabrik gula, maka penetapan sewa tanah tiap tahun ini merupakan beban yang dirasakan berat oleh pemerintah.

Dalam usaha mengatasi masalah tahunan inilah Presiden mengeluarkan instruksi No. 9 April 1975, dimana diinstruksikan kepada 7 Menteri;

Gubernur Bank Indonesia, Ketua Bulog, Direksi BRI dan para Gubernur/Ketua Badan Pembina Bimas, untuk “mengambil langkah-langkah untuk mengalihkan pengusahaan tanaman tebu untuk produksi gula di atas tanah sewa, ke arah tanaman tebu rakyat, dengan produksi gulanya tetap meningkat, sehingga pada akhir PELITA II sudah seluruh produksi tebu merupakan hasil tebu rakyat”.

Dalam pengalaman pelaksanaan Inpres 9/1975 selama 3 tahun ini telah banyak sekali dijumpai masalah yang cukup kompleks. Dalam hal itu tujuan inpres untuk meningkatkan dan memantapkan produksi gula, dan meningkatkan pendapatan petani, rupanya mengalami hambatan-hambatan yang tidak sedikit. Selama 3 tahun ini telah berkembang semacam keresahan di kalangan industri gula mengenai dapat tidaknya instruksi tersebut di atas dilaksanakan dengan baik pada waktunya. Berbagai penelitian telah dilakukan untuk menilai pelaksanaan TRI, baik oleh perguruan-perguruan Tinggi maupun oleh BP3G. Dari hasil-hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa batas waktu yang ditentukan untuk pengalihan sistem sewa menjadi tebu rakyat dirasakan terlalu pendek, sehingga perlu diperpanjang mungkin sampai REPELITA III.

D. MASALAH PERTANAHAN DAN TAMBAK

Pemeliharaan ikan bandeng di tambak yang dilakukan oleh para petambak di pantai laut dan di tepi-tepi muara sungai, dimana air payau dapat diperoleh sebagai dasar pengairan untuk tambak adalah budidaya bahari yang ditemukan oleh bangsa Indonesia sejak dahulu kala. Tambak air payau ini luasannya relatif besar, dibandingkan dengan “sawah tawar” yang memanfaatkan pengairan air tawar, dan ditemukan di beberapa daerah di Jawa Timur.

Tambak kecuali menghasilkan ikan bandeng juga menghasilkan bermacam-macam udang dan ikan “rucah”, yaitu bermacam-macam ikan yang kurang berharga. Hingga sekarang hanya udang yang telah menjadi bahan mentah bagi industri kerupuk dan bahan ekspor yang semakin penting artinya.

Berbeda dengan perikanan “tangkap” yang dapat menimbulkan persoalan kelestarian sumber daya apabila produksi terlalu ditingkatkan, tambak jarang

menimbulkan persoalan itu. Di samping itu tambak merupakan penghasil penting dari protein hewani yang relatif murah untuk menu rakyat Indonesia.

Juga sangat penting adalah kenyataan bahwa budidaya tambak umumnya tidak bersaing dalam penggunaan tanah dengan padi, karena keduanya saling mengingkari (*mutually exclusive*), karena tambak justru menggunakan tanah yang tidak baik untuk pertanian sawah, akibat pengaruh garam. Di pihak lain memang benar adanya persaingan di beberapa daerah antara penggunaan untuk tambak dan untuk produksi garam.

Sampai sekarang budidaya tambak masih banyak diusahakan dengan cara-cara yang relatif sederhana, dengan hasil yang rendah, dan dimana soal-soal pertanahan diatur menurut hukum adat. Pada umumnya masalah pertanahan belum mencapai tingkat kerumitan seperti terdapat di sektor pertanian, karena budidaya tambak baru mencapai luas usaha sekitar 200.000 ha dengan kurang lebih 65.000 satuan usaha di seluruh Indonesia, Namun demikian produksi tambak dan pendapatan petambak dapat dinaikan. Sementara itu tambak akan dapat menyerap tenaga kerja lebih banyak melalui hubungan ke belakang (*backward linkages*) yaitu pada proses produksi dan pengadaan benih tebarannya, dan melalui hubungan kemuka (*forward linkages*) yaitu melalui rantai perdagangan hasilnya terutama ekspor udang, serta pengolahan dan pemasaran bandeng.

Teknologi untuk menaikkan produksi bandeng telah dikuasai dan di beberapa daerah teknologi untuk menaikkan produksi udang besar telah hampir dapat dikuasai secara . Tetapi untuk dapat menaikkan produksi ada hambatan-hambatan yang harus diatasi terlebih dahulu.

Petambak pada umumnya melarat, tak mampu menerapkan teknologi yang lebih baik karena tak punya modal. Kredit susah diperoleh karena jaminan tak punya. Satu-satunya miliknya, yaitu tambaknya, tak kuat haknya, karena hak milik atas tambaknya hanya menurut hukum adat, dengan “petuk” atau “kekitir”. Sebagai bukti pembayaran pajak. Pemberian sertifikat akan menolong petambak untuk menaikkan taraf hidupnya.

Pemberian sertifikat akan berguna pula untuk mengetahui luas tanah yang dimiliki, letak serta pengukurannya, guntai atau tidak, macam pengairannya dan lain-lain hal yang berguna bagi pemerintah untuk menentukan kebijak-

sanaan dalam rangka pembangunan pedesaan yang menyeluruh.

Sampai sekarang belum diketahui luas optimum tambak untuk usaha keluarga, terutama yang dihubungkan dengan penerapan teknologi yang lebih maju seperti panca-usaha pada usaha pertambakan.

Ketentuan maksimum pemilikan tanah seperti tercantum pada UUPA kurang mengenai sasaran karena kesuburan tanah dan air tambaknya yang berakibat pada produksi, memang berbeda-beda di daerah-daerah di Indonesia, sehingga taksiran pendapatan kotor per ha per tahun juga berbeda-beda pula. Ketentuan maksimum luas tambak yang didasarkan atas kepadatan penduduk juga merupakan bahan yang perlu ditelaah lagi karena kepadatan penduduk juga telah berubah.

Banyak pemilikan yang melebihi ketentuan luas maksimum. Ada indikasi bahwa makin luas pemilikan tambak makin rendah produksi per ha per tahunnya.

Pemilikan secara guntai masih banyak terdapat. Guntai menyebabkan pengusaha yang kurang baik. Ketentuan tentang guntai rupanya telah tidak sesuai iapi dengan keadaan sekarang.

Persewaan tambak yang telah melembaga di pedesaan dan dilarang menurut undang-undang masih berguna untuk menghindarkan petambak dari kehilangan tambaknya. Sewa yang merupakan transaksi tanah yang lebih maju daripada berbagi hasil justru dapat mengembangkan kewiraswastaan petambak yang tak bertambak. Hambatan yang penting lagi bagi usaha tambak adalah pengairan. Sawah telah mendapat bantuan irigasi dengan pembuatan bendungan, jaringan pengairan dan jaringan pembuangan air. Tambak belum. Diskriminasi ini dirasa tidak pada tempatnya lagi. Pengerukan muara sungai untuk menghindarkan banjir juga berguna bagi pengaliran air dari laut ke tambak. Departemen PUTL tidak punya ahli untuk irigasi air payau dan tawar yang bergantung pada pasang-surut air laut. Sampai sekarang memang belum pernah ada proyek pengairan tambak. Berbeda dengan tanah darat atau sawah dimana benih tanaman dapat dihasilkan sendiri, benih tebaran untuk tambak yang berupa nener (anak bandeng) dan benur (anak udang) hanya diperoleh dengan penangkapan benih alami di pantai-pantai. Daerah-daerah tambak di Jawa Barat, Jawa Tengah dan D.K.I. kekurangan nener dan dikirim dari Jawa

Timur, Bali, NTB. dan Sulawesi Selatan. Dengan adanya penyelundupan nener ke Taiwan akhir-akhir ini persediaan dan distribusi nener dapat menjadi kacau. Aceh yang mempunyai surplus nener mampu mengirim ke Jawa, tapi sampai sekarang hampir tak ada pengiriman. Kegawatan persediaan nener ini dapat memuncak kalau terjadi perdagangan nener dengan pasar monopoli atau oligopoli dengan perjanjian. Persediaan nener juga diragukan kelestariannya dengan adanya penangkapan ikan dengan dinamit, pencemaran pantai oleh limbah dari industri, tertangkapnya bandeng induk di laut dan habisnya hutan bakau.

Untuk dapat membangun daerah pertambakan pada waktu yang akan datang diperlukan tenaga penyuluh budidaya tambak yang banyak, yang cukup perlengkapannya untuk dapat mengunjungi kompleks tambak yang terpencil, disertai dengan serangkaian penelitian-penelitian yang menunjang dan “*demonstration ponds*” yang baik pengelolaan dan pembiayaannya.

E. PENGAIRAN

Pola pemilikan dan penguasaan tanah yang tidak serasi tidak menunjang secara optimal usaha-usaha pengembangan irigasi pada khususnya dan pelaksanaan proyek-proyek pengairan pada umumnya (meskipun Pemerintah tetap menyediakan biaya yang cukup besar untuk usaha-usaha tersebut). Hal itu terjadi dalam hal para petani penggarap di satu pihak pada umumnya memiliki tanah yang sempit dan sering tidak mempunyai dokumen-dokumen atas tanah yang cukup mantap, dan di lain pihak adanya akumulasi dan pemusatan pemilikan dan penguasaan tanah yang bertentangan dengan peraturan perundangan pada mereka yang merasa lebih kuat dan sering tidak tinggal di desa yang bersangkutan. Pengaruh negatif itu dapat diketemukan antara lain pada beberapa aspek sebagai berikut:

1. Pada pelaksanaan pembebasan tanah untuk proyek-proyek pengairan
 - a. Pemilikan secara guntai menyebabkan pembayaran ganti rugi membutuhkan waktu lebih lama;
 - b. Adanya jual beli dibawah tangan dan tidak didaftarkan, menyebabkan tidak diketahuinya status tanah yang jelas, sehingga mempersulit dan memperpanjang pekerjaan pembebasan tanah.

- c. Sistem surat kuasa mutlak dari pemilik Lama kepada pemilik baru, menghambat pula pembebasan tanah.
 - d. Keperluan tanah dalam rangka pembuatan jaringan irigasi, sering dirasakan lebih memberatkan petani pemilik tanah sempit, walaupun dengan pemberian ganti rugi.
 - e. Spekulasi daripada orang-orang yang bermodal dengan cara pembelian tanah-tanah yang sudah diketahuinya akan digunakan oleh suatu proyek dengan harapan akan memperoleh keuntungan di dalam harga yang akan ditetapkan oleh Panitia, mempersulit pembayaran ganti rugi menurut peraturan-peraturan perundangan (langsung kepada yang berhak).
2. Pembuatan sawah baru sebagai tindak lanjut daripada pembangunan jaringan irigasi baru
 - a. Kurang adanya minat yang sungguh-sungguh untuk mengerjakan pencetakan sawah oleh pemilik tanah yang bukan petani, (baik yang bukan guntai maupun yang guntai) yang memiliki tanah di lokasi-lokasi proyek pembangunan jaringan irigasi baru, hal mana sering menghambat pencetakan sawah. Tanpa adanya pencetakan sawah di daerah-daerah irigasi baru, yang dibuka dengan pembangun jaringan irigasi baru, maka maksud pemerintah dengan mengadakan investasi biaya yang tidak sedikit itu, tidak akan tercapai dalam rangka menunjang bertambahnya produksi pangan;
 - b. Kegiatan-kegiatan pencetakan sawah yang pada dasarnya harus dilaksanakan dengan swadaya masyarakat tani sendiri di daerah-daerah yang baru dibuka, terhambat oleh keadaan ekonomi para petani yang pada umumnya masih lemah: mereka ini harus melakukan kegiatan-kegiatan lain untuk menambah penghasilannya;
 - c. Tiadanya dokumen-dokumen pemilikan yang cukup (sertifikat) sering menghambat penerimaan kredit yang disediakan Pemerintah untuk pencetakan sawah.

3. Pada pengembangan rawa untuk pertanian
 - a. Adanya pertindihan wilayah kerja proyek-proyek pengembangan rawa dengan daerah-daerah HPH. sering menghambat pengembangan rawa lebih lanjut.
 - b. Tanah-tanah dengan hak menurut hukum adat dapat menyulitkan pula penempatan para transmigrasi/petani pendatang, jika pemecahan masalah ini tidak dipersiapkan jauh sebelumnya. Masalah ini ada kalanya terdapat juga di daerah pengembangan yang bukan rawa.
4. Aspek Pengusahaan/Penggarapan Tanah
 - a. Pemilikan secara guntai sering tidak memperlancar partisipasi petani penggarap secara aktif dalam gotong-royong pada pengembangan jaringan tersier, begitu pula dalam perawatannya dan pelaksanaan eksploitasi air irigasi. Untuk meningkatkan partisipasi ini perlu ada (dan dapat dilakukan dalam rangka Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang ada) pengaturan-pengaturan lebih lanjut.
 - b. Pemilikan dan penguasaan atas tanah oleh orang-orang yang merasa kuat sering mengganggu pola pengelolaan air irigasi (terutama pada tingkat usaha tani Satu sama lain itu disebabkan oleh perasaan tidak terikat pada norma-norma dan konsensus yang berlaku setempat.
 - c. Sistem bagi hasil yang biasanya tidak menguntungkan petani penggarap menyebabkan kurang meningkatkan hasil (*yield*) per hektar. meskipun telah diadakan perbaikan atau bahkan peningkatan Jaringan irigasi.

Panca Usaha (dimana peningkatan penyediaan dan pengaturan air irigasi merupakan salah satu unsur) yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk meningkatkan produksi padi, tidak akan mencapai tujuan dan maksud secara optimal, jika tidak diikuti dan ditunjang oleh penertiban serta peningkatan pelaksanaan peraturan-peraturan (pemilikan, penguasaan, dan penggarapan tanah).

Unsur "Air" dalam rangka Panca Usaha yang berupa :

- peningkatan pendayagunaan dan perawatan eksploitasi dan pemeliharaan jaringan irigasi;

- peningkatan pengelolaan dan pembagian air irigasi pada tingkat Usaha Tani;
- usaha-usaha pengamanan terhadap bencana banjir; hanya akan dapat mencapai manfaat serta mencapai sasaran secara optimal, jika aspek pengaturan kembali masalah pertanahan seperti tersebut diatas merupakan suatu unsur pula dalam “satu paket” bersama unsur-unsur lain.

Memupuk perasaan ikut serta (*sense of participation*), perasaan ikut mempunyai (*sense of belonging*) dan perasaan ikut bertanggung jawab (*sense of responsibility*), yang akan merupakan landasan yang penting dalam meningkatkan pengelolaan jaringan irigasi serta pengaturan pembagian air irigasi, terutama pada tingkat usaha tani, sangat erat hubungannya dengan: “kaitan antara petani yang menggarap sawah dengan statusnya dalam hubungan dengan tanah yang digarapnya”.

F. RENCANA PENGGUNAAN TANAH

Banyak masalah pertanahan yang diduga timbulnya karena belum adanya Rencana Penggunaan Tanah dalam pengertian “Marcho Land Use Planning”. Setelah dikaji dengan konsepsi Departemen Dalam Negeri mengenai “Prosedur Perencanaan Tata Guna Tanah” ternyata bukan demikian letak permasalahannya. Pasal 14 UUPA yang menyebutkan bahwa “Pemerintah membuat suatu Rencana Umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah”, sesuai dengan Prosedur Perencanaan Tata Guna Tanah ialah bahwa: Pemerintah terlebih dahulu menetapkan Rencana Umum, Rencana Regional, dan Lokal yang kemudian ditetapkan Rencana Penggunaan Tanahnya.

Jelas bahwa rencana penggunaan tanah tidaklah berdiri sendiri melainkan merupakan kegiatan tindak lanjut yang harus ada setelah adanya rencana lain yang memerlukan tanah.

Untuk Negara Republik Indonesia, Rencana Umum dimuat dalam GBHN dan REPELITA yang kemudian dijabarkan menjadi rencana-rencana Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat. Pengertian bahwa menurut UUPA Pasal 14 oleh sementara pihak diharapkan Pemerintah keluar dengan suatu rencana umum persediaan, peruntukan, dan penggunaan

tanah dalam bentuk gambar atau peta, dimana Nampak nanti tiap pulau di Indonesia di “Zone” kan ke dalam berbagai usaha seperti zone untuk hutan produksi, perkebunan, peternakan, persawahan, dan selanjutnya, - segala sesuatu itu adalah hal yang tidak mungkin mengingat pertambahan jumlah manusia profesi yang dianut serta jenis hak yang melekat pada tanah.

Hanya wilayah hutan lindung dan hutan suaka alam dapat ditetapkan terlebih dahulu, karena sifat “fungsi lindungnya”, tetapi tidak akan ada penetapan wilayah atau Kawasan hutan produksi.

G. KEHUTANAN

Instansi kehutanan terutama di pulau Jawa tetap mempertahankan minimum areal Kawasan hutan sampai 30 persen luas DAS dan mengharuskan adanya penggantian areal kehutanan yang digunakan untuk keperluan lain walaupun hal itu praktis sudah tidak mungkin karena tidak adanya areal-areal pengganti yang tersedia.

Batasan 30 persen dari luas DAS hanya merupakan patokan, yang belum cukup didukung oleh dasar ilmiah. Di samping itu ditinjau dari fungsi hidrologi, adanya areal-areal perkebunan tanaman keras di dalam suatu DAS seharusnya ikut diperhitungkan dalam mempertahankan areal minimum tersebut.

Pemberian H.P.H. sampai seluas 60 juta Ha diperkirakan sudah meliputi lebih dari separuh luas areal kehutanan. Disamping itu ada sinyalemen, bahwa eksploitasi yang dilakukan tidak selektif terpusat di wilayah yang sudah dicapai dan dekat, sehingga dikhawatirkan tidak menjamin proses regenerasi alami dan kelestarian ekosistem. Masalah yang timbul adalah sejauh mana peraturan eksploitasi hutan telah dan apakah mekanisme (sistem) pengawasan yang ada dewasa ini sudah .

Di wilayah kawasan hutan sekarang ini terdapat praktik-praktik pemberian izin usaha untuk penggunaan non kehutanan oleh instansi kehutanan. Seyogianya areal-areal tersebut dikonversikan terlebih dahulu dan oleh pihak Departemen Dalam Negeri disarankan agar hak tanah untuk usahanya diberikan oleh instansi Agraria, Departemen Dalam Negeri.

Tumpangsari menyulitkan pengawasan reboisasi. Batas-batas antara areal hutan produksi dan areal yang boleh digarap rakyat untuk tanaman pangan

menjadi kabur, sehingga mudah terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan tanah Kawasan hutan.

Penggarapan tanah-tanah kehutanan menyebabkan tanah rusak/kritis yang terutama terdapat di hulu-hulu sungai besar karena penggarapan liar di tanah-tanah kehutanan. Peristiwa banjir besar yang periodik dan semakin meningkat, sedimentasi tanah di muara sungai-sungai besar menimbulkan masalah dalam rangka perlindungan dan kelestarian ekosistem pertanian rakyat, perkebunan, dan pemukiman.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan areal untuk transmigrasi, perluasan perkebunan dan lain-lain, sering terjadi pertindihan areal dengan HPH mengingat areal cadangan seluas 25 juta hektar telah direncanakan penunjukannya untuk HPH Inpres No. 1

Tahun 1976 mengenai sinkronisasi pelaksanaan tugas keagrariaan di bidang Transmigrasi, Kehutanan, Pertambangan, dan PUTL nampaknya belum dapat mengatasi masalah-masalah pertindihan ini secara tuntas.

H. TEBASAN

Akibat pertumbuhan penduduk di Jawa, Madura, dan Bali, tanah pertanian sawah menjadi sempit dari tahun ke tahun, dilihat sebagai rata-rata tanah garapan. Ini berarti bahwa lebih banyak tenaga kerja harus diberi sebagian dari produksi padi, sedangkan volume produksi itu sendiri tidak meningkat secara merata.

Keadaan di daerah pertanian yang terkena Bimas, dengan diberikan sarana produksi dan kredit kepada petani sejak 1969, dapat meningkatkan volume produksi padi. Dalam pada itu, yang secara khusus lebih dapat memanfaatkan sarana tersebut adalah terutama golongan petani yang menguasai luas areal sawah dari 0,5 hektar ke atas dengan sistem pengairan teknis yang baik.

Pada umumnya petani-petani yang menguasai luas tanah garapan yang lebih kecil dari setengah hektar, belum dapat memikul risiko dengan menerima sarana produksi dalam Paket Bimas. Hal-hal tersebut diatas terungkap oleh penelitian-penelitian yang dilakukan sejak awal PELITA I.

Suatu gejala baru yang timbul di beberapa daerah yang telah tercakup dalam program Bimas adalah tebasan, yaitu pembelian padi pada saat dekat

sebelum matang untuk dipanen. Pembeli ini dilakukan oleh petani yang lebih bermodal atau oleh pedagang padi dari kota.

Untuk mengurangi biaya panen, *penebas* menggunakan jumlah penderep itu memakai sabit pada waktu memotong padi. Dengan meninggalkan sistem panen tradisional yang memanfaatkan jumlah penderep (sukarela) yang besar dan memberikan “bawon” kepada setiap penderep menurut kebiasaan yang berlaku setempat, pada hakekatnya sejumlah penderep tidak lagi mendapat tempat waktu panen di desanya, dan bahkan tidak lagi memperoleh bawon, yaitu sebagian dari panen padi.

Suatu penelitian yang dilakukan oleh Survey Agro Ekonomi antara tahun 1970-1974 telah menemukan di beberapa daerah pedesaan di pantai utara Jawa Tengah bahwa gejala tebasan sudah menggantikan panen tradisional dengan sistem bawon. Berdasarkan atas penemuan-penemuan tersebut diatas, sementara ini ada dugaan bahwa gejala tebasan sudah meluas di daerah Bimas, dimana tingkat komersialisasi sehubungan dengan komoditi padi juga meningkat. Namun demikian belum dapat dipastikan dengan lebih seksama seberapa luas daerah sawah yang dicakup oleh gejala tebasan tadi. Beberapa penelitian lain yang dilakukan di Jawa Barat menunjukkan bahwa gejala tebasan masih dilarang di desa-desa tertentu, dan sistem bawon 1/5 atau 1/6 masih tetap dipertahankan.

Dengan perkataan lain tantangan-tantangan terhadap perluasan tebasan pada padi masih ditemukan, dan sistem tradisional membagi hasil produksi padi di antara sesama petani dengan bawon masih dapat bertahan.

Dalam hal tebasan, si *penebas* tidak lagi merasa ikatan dengan adat-istiadat setempat, dan sudah melepaskan nilai-nilai rasa keadilan yang menghendaki pembagian panen padi secara merata di antara penduduk setempat yang biasanya ikut “menderep”.

Apabila gejala tebasan meluas dengan cepat maka perlu dipikirkan bagaimana petani kecil dan buruh tani yang biasanya ikut “menderep”, dapat diserap sebagai tenaga kerja, dan bagaimana memberikan kepadanya penghasilan yang sekurang-kurangnya bahwa pemecahan harus dicari di luar sektor pertanian.

IV. SARAN-SARAN KEBIJAKSANAAN

A. JANGKA PENDEK

1. Operasional

1. Diperlukan wajib daftar di Kantor Sub-Direktorat Agraria semua pemilikan tanah dengan prioritas di daerah-daerah tertentu yang mempunyai program intensifikasi, daerah-daerah pembukaan baru dan daerah-daerah pengembangan yang akan dibuka di waktu dekat. Hal ini perlu dilakukan segera atas pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:
 - (1) Untuk jaminan dalam mendapatkan kredit dalam program Bimas atau KIK untuk tanaman padi, tebu, tambak ikan, dan garam, pencetakan sawah dan lain-lain.
 - (2) Untuk legalisasi pemilikan tanah menurut UUPA sehingga dapat mencegah penyelundupan hukum seperti absentee, pemilikan melebihi maksimum, jual beli dibawah tangan dan sebagainya.
2. Kewajiban agar transaksi jual-beli dilakukan menurut prosedur yang telah ditetapkan, dengan sanksi akan batal dengan sendirinya menurut hukum bagi mereka yang melanggar.
3. Ditetapkan batas waktu tertentu bagi pendaftaran tanah milik asal konversi tanah adat.
4. Larangan terhadap pemberian surat kuasa mutlak yang tidak dapat ditarik kembali dan tanpa batas waktu berlakunya.
5. Larangan terhadap memecah pipil/patok pajak/letter C yang dikeluarkan oleh Kantor IPEDA/IREDA dengan alasan jual beli/hibah/tukar menukar, kecuali bila dapat dibuktikan dengan akte PPAT yang sah.
6. Penegasan dari Pemerintah bahwa UU 56 Prp. 1960 dan PP No. 224 Tahun 1961 masih tetap sesuai dengan Peraturan Perundangan yang berlaku, bagi mereka yang melanggar.

7. Penegasan tentang struktur Panitia Landreform, Peradilan Landreform dan Anggaran Pembiayaannya.
8. Larangan terhadap penguasaan tanah milik orang lain/negara, oleh seseorang/badan hukum tanpa landasan hukum penguasaan yang sah dengan ancaman hukuman.
9. Pengaturan penggunaan tanah tanpa sesuatu hak atas tanah menurut undang-undang oleh orang lain bukan pemiliknnya.
10. Larangan terhadap diadakannya sewa-menyewa tanah pertanian kecuali yang telah diatur dengan peraturan perundangan.
11. Sementara menunggu hasil penelitian, pelaksanaan UU No. 2 Tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil dan No. 16 Tahun 1964 tentang perjanjian bagi hasil perikanan harus ditingkatkan.
12. Peraturan perundangan agar tanah-tanah pertanian dikuasai dan digarap oleh pemiliknnya sendiri.
13. Peraturan pelaksanaan dari pasal 15 UUPA tentang kewajiban bagi setiap orang/badan hukum/instansi yang menguasai sesuatu bidang tanah untuk meningkatkan kesuburan tanah dan mencegah kerusakannya.
14. Peraturan perundangan tentang tanah terlantar/ditelantarkan.
15. Peraturan perundangan tentang perburuhan di sektor pertanian.
16. Pengaturan agar diadakan perlakuan yang sama (*equal treatment*) bagi penduduk setempat dengan transmigran di daerah-daerah transmigrasi antara lain mengenai sertifikat, kredit, irigasi dan bimbingan petani.
17. Inpres TRI diteruskan sambil meningkatkan pembinaan pelaksanaannya.
18. Batas waktu pengalihan sistem sewa ke sistem TRI agar diperpanjang, misalnya sampai akhir REPELITA III, sambil menunggu hasil-hasil penelitian yang mendalam secara *continue*.
19. Agar tidak terjadi konversi penggunaan tanah-tanah pertanian yang subur dan telah memiliki jaringan irigasi yang baik, untuk

keperluan-keperluan non-pertanian yang mengakibatkan investasi pemerintah yang berupa prasarana irigasi menjadi kurang berguna atau kurang mencapai sasaran, maka perlu ditetapkan rencana tata-guna tanah, terutama tataguna tanah pertanian yang disesuaikan dengan program-program pengairan.

20. Peraturan tentang penanganan masalah penggunaan tanah Kehutanan untuk prasarana pengairan khususnya yang mempunyai fungsi lindung terhadap tanah dan air serta pekerjaan-pekerjaan yang menunjangnya.
21. Pemberian hak atas tanah untuk tambak hendaknya dilaksanakan setelah diminta nasehat ahli pada Dinas Perikanan. Kantor Ipeda sebaiknya jangan secara remeh memberikan surat tanda Ipeda tanah, karena petambak merasa mempunyai hak atas tanahnya.
22. Tanah timbulnya harus diatur penggunaannya supaya sesuai dengan keadaannya dan tidak terjadi sengketa di kemudian hari.
23. *Greenbelt* Kehutanan sebaiknya dipertahankan atau dibuat. Di daerah dimana *greenbelt* tidak mungkin dibuat, diganti dengan koridor bakau dan penghijauan kompleks tambak.
24. Di beberapa daerah terjadi sengketa tentang hak atas pantai tempat penangkapan nener. Hal ini sebaiknya diatur atau dibebaskan; semua orang boleh menangkap.
25. Agar dipertimbangkan dan diijazahi pendirian suatu "Centre for Land Policy" untuk melakukan penelitian, evaluasi dan latihan di bidang pertanahan yang dapat menunjang pemerintah dalam usaha memecahkan masalah pertanahan dalam arti luas. Seyogianya badan ini mempunyai kedudukan interdepartemental.

2. Penelitian

1. Penelitian mengenai hambatan-hambatan terhadap proyek pengukuran desa demi desa dalam rangka pensertifikatan tanah di daerah-daerah pedesaan berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961.
2. Penelitian tentang batas minimum dan maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang dapat menjamin kehidupan satu

keluarga secara layak dan penggarapan tanah secara optimum.

3. Penelitian mengenai cara-cara dan sebab-sebab banyaknya terjadi jual beli diluar prosedur yang berlaku.
4. Penelitian imbalan bagi hasil dan biaya produksi di antara pemilik tanah dan penggarap untuk tanaman padi dan perikanan agar tercapai penggunaan tanah secara optimum dengan mempergunakan kriteria produktivitas per hektar, kesempatan kerja per hektar per satuan waktu dan penyebaran pendapatan.
5. Penelitian mengenai penyediaan tanah untuk tanaman tebu melalui sistem sewa, bagi hasil dan TRI.
6. Penelitian tentang keadaan sosial ekonomi petani garam rakyat, khususnya yang menyangkut masalah hubungan kerja antara penggarap dan pemilik tambak, luas usaha dan pemilikan/penguasaan tambak dan masalah-masalah perkreditan serta pemasaran wilayah penelitian di Jawa Timur dan Jawa Barat.
7. Penelitian mengenai hubungan antara transmigrasi dan masalah tanah adat, interaksi sosial ekonomi antara transmigran dan penduduk setempat khususnya yang menyangkut masalah tanah di daerah transmigran. Wilayah penelitian di Sumatera Barat, Lampung dan Sumatera Selatan.
8. Penelitian tentang masalah pemilikan, penguasaan, penggarapan dan keadaan sosial ekonomi penduduk di daerah Sulawesi Selatan, khususnya dalam hubungannya dengan adat setempat (kerajaan-kerajaan).
9. Penelitian mengenai masalah pertambakan ikan, khususnya keadaan sosial ekonomi petani tambak dan hubungannya dengan pemilik modal (tambak). Wilayah penelitian di Cirebon dan Jawa Timur.
10. Penelitian mengenai pengaruh pemekaran daerah perkotaan/perindustrian terhadap masalah pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah dan kesempatan kerja bagi penduduk setempat.

11. Penelitian identifikasi permasalahan yang timbul sehubungan dengan penerapan Inpres TRI.
12. Penelitian bagi hasil, penetapan harga gula, suku bunga kredit dan perpajakan yang merangsang petani untuk menanam tebu dibandingkan dengan tanaman lain di daerah Tebu Rakyat Intensifikasi.

B. JANGKA PANJANG

1. Operasional

1. Untuk tercapainya tertib hukum agar diadakan penertiban pemilikan, penguasaan dan pendaftaran tanah; disertai oleh mutasi pemilikan tanah pertanian.
2. Untuk tercapainya pemanfaatan tanah secara optimal agar dilakukan penertiban penggunaan dan peruntukan tanah sesuai dengan asas Tata Guna Tanah dan persyaratannya.
3. Agar penguasaan tanah dapat dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah yang berlaku, supaya dilakukan pencegahan penguasaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan petani penggarap dan oleh badan-badan hukum atau badan-badan lainnya kecuali, untuk tanaman-tanaman keras atau budidaya gunung.
4. Dalam rangka mencegah penggarapan tanah oleh Badan Hukum atau Badan-Badan lainnya, maka agar dipertimbangkan penggarapan tanah- tanah secara kolektif/koperatif oleh petani penggarap, baik untuk pertanian musiman atau tanaman-tanaman tahunan (misalnya di daerah-daerah tebu setelah adanya Inpres TRI).
5. Sensus Penduduk 1980 dan Sensus Pertanian 1980, supaya dimanfaatkan untuk mengumpulkan data yang relevan dengan kebutuhan data yang diperlukan oleh pemerintah untuk menunjang kebijaksanaannya di bidang pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah pertanian dan tenaga kerja di bidang pertanian.

2. Penelitian

1. Mengadakan penelitian mengenai hukum tanah yang pernah berlaku di Indonesia, meliputi:
 - (1) Penelitian tentang hak milik menurut hukum adat yang mencakup aspek-aspek terjadinya, materi, hapusnya dan lain-lain hak tersebut yang digunakan untuk menyusun undang-undang tentang hak milik menurut UUPA.
 - (2) Penelitian tentang Lembaga hukum menurut Perdata Barat yang tidak dikenal di dalam hukum adat.
 - (3) Penelitian tentang hipotik, ikatan kredit (*credietverband*), *fidusier* yang dibebankan pada hak-hak atas tanah.
 - (4) Penelitian tentang usaha untuk merealisasikan batas minimum pemilikan tanah pertanian.
 - (5) Penelitian tentang kemungkinan-kemungkinan diadakannya pemetaan kembali tanah, baik dari segi Tata Guna Tanah, luas pemilikan dan perkaplingan persil.
2. Penelitian tentang penguasaan tanah pertanian, mencakup:
 - (1) Penelitian mengenai cara dan bentuk penguasaan tanah pertanian (termasuk tambak ikan dan garam) oleh WNI keturunan asing di daerah padat dan daerah-daerah subur untuk tanaman tertentu dan usaha-usaha pencegahannya.
 - (2) Penelitian mengenai cara, bentuk dan luas penguasaan tanah-tanah perkebunan dan kebutuhan oleh orang-orang yang tidak mempunyai hak, cara pencegahan dan usaha-usaha pemecahannya.
 - (3) Dengan adanya kenyataan masih banyaknya terjadi keadaan serta perbuatan-perbuatan yang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan perundangan pertanahan yang berlaku, yang berpengaruh pada pembangunan pengairan maka dipandang perlu diadakan pengkajian mengenai:

- a. peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA dihubungkan dengan perkembangan.
 - b. kekurangan dan kelemahan-kelemahannya.
 - c. penghayatan serta ketaatan masyarakat atau para subyek hukum.
 - d. sejauh mana pengaruhnya terhadap perbaikan struktur agraris yang menunjang maksud dan tujuan pengembangan pengairan.
 - e. hambatan-hambatan serta sebab-sebabnya maupun perangkat pelaksanaan yang diperlukan untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut.
3. Selama PELITA III agar dilakukan monitoring data-data/keterangan-keterangan tentang bentuk-bentuk hubungan persewaan, bagi hasil dan TRI yang ada terhadap pendapatan petani, produktivitas, total produksi, kesempatan kerja di subsektor pertebuan serta landasan hukumnya. Hasil penelitian tersebut dapat digunakan untuk menetapkan pilihan bentuk- bentuk yang paling sesuai untuk mencapai tujuan tersebut diatas.

BAGIAN II

LATAR BELAKANG MASALAH-MASALAH POKOK

I. PERUNDANG UNDANGAN PERTANAHAN MENGENAI: PEMILIKAN, PENGUASAAN DAN PENGGARAPAN TANAH TANAH PERTANIAN

A. KEPEMILIKAN

1. Pengertian “kepemilikan” atau “kepunyaan”

Suatu hubungan hukum antara seseorang dan suatu bidang tanah tertentu, yang bukan kepunyaan orang lain.

2. Jenis-jenis hubungan hukumnya:

- (1) hak milik
- (2) hak guna usaha
- (3) hak guna bangunan
- (4) hak pakai atas tanah negara dengan berbagai sebutan menurut peristilahan hukum adat setempat: bengkok, ganggam-bantuak dan lain-lain (kepunyaan Desa).

3. Uraian mengenai “pemilikan” tanah

1. Hak Milik

- a. Hak terpenuh, terkuat, bersifat turun-temurun, dapat beralih (warisan) atau dipindahtangankan (pasal 20) dapat diwakafkan (pasal 49), dapat dijadikan jaminan hutang dengan hak tanggungan (ikatan hipotik atau *credietverband* pasal 25).
- b. Hanya Warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia yang ditetapkan pemerintah dapat menjadi pemegang hak milik (misalnya badan hukum keagamaan untuk keperluan-keperluan yang berlangsung berhubungan dengan keagamaan (pasal 21) sudah diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 38/1963.
- c. Mempunyai fungsi sosial
- d. Penggunaan tanah milik oleh orang yang bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan Peraturan Perundangan (pasal 24, peraturan pelaksanaan belum ada.

2. Azas- azas dan sifat hak milik atas tanah
 - a. Fungsi individual; wewenang untuk mempergunakan dan mendapat manfaat tanahnya, termasuk tubuh bumi, air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar ada hubungan langsung dengan penggunaan tanah (pasal 4 ayat 2). Yang dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi (pasal 4 ayat 1).
 - b. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (hak milik tidak identik dengan fungsi sosial, pasal 6 UUPA) .
 - c. Untuk tidak merugikan kepentingan umum, diadakan pembatasan maksimum dan/atau minimum pemilikan dan penggunaan tanah oleh satu keluarga. Pembatasan berlaku bagi satu keluarga bukan satu orang, pembatasan berlaku juga bagi penguasa tanah oleh satu keluarga (pasal 7 dan 17 UUPA). Untuk tanah-tanah pertanian sudah diatur dengan Undang-Undang No. 56 Prp/1960 dan Peraturan Pemerintah No. 224/1961; untuk tanah bangunan belum ada pengaturan lebih lanjut.
 - d. Hanya Warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah dapat mempunyai hak milik atas tanah, hubungan yang penuh dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - e. Semua Warga Negara Indonesia sama haknya atas tanah (tidak mengenal perbedaan rasialis (pasal 9 ayat 2 UUPA).
3. Terjadinya hak milik
 - a. Terjadinya hak milik menurut hukum adat akan diatur dengan Peraturan Pemerintah (belum diatur).
 - b. Karena penetapan pemerintah menurut cara dan syarat yang ditetapkan pemerintah (sudah diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5/1973 jo. 6/1972).
 - c. Karena ketentuan undang-undang (diktum KEDUA UUPA, ketentuan-ketentuan konversi dan peraturan-peraturan pelaksanaannya).

4. Peralihan Hak Milik (pasal 26)

- a. Peralihan hak milik (jual beli, penukaran, penghibahan pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik) serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah (sudah diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 10/1961 Peraturan Menteri Agraria No. 14/1961, Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 21/1973 dan No. 27/1973).
- b. Setiap peralihan hak milik atau perbuatan yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing atau orang yang berkewarganegaraan Indonesia rangkap dengan asing atau bahan hukum yang tidak ditetapkan sebagai badan hukum yang boleh mempunyai hak milik adalah batal dengan sendirinya menurut hukum, tanahnya jatuh pada negara, yang tidak dapat diminta kembali, hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung (Pasal 26).

Menurut pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 10/1961 setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru, menggadaikan tanah, meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang ditunjuk oleh Menteri Agraria.

Dengan Peraturan Menteri Agraria No. 10/1961 telah diatur tata cara Penunjukan PPAT.

5. Hapusnya Hak Milik

Hak milik hapus bila:

- a. Tanahnya jatuh kepada negara:
 - karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 (untuk kepentingan umum) sudah diatur dengan undang-undang No. 20/1961 jo. Peraturan Pemerintah No. 39/1973 dan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973.
 - karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.

- karena ditelantarkan (belum diatur).
- karena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2) UUPA.

b. Tanahnya musnah

6. Pendaftaran Hak Milik

Hak milik, peralihan hak milik, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain, harus didaftar (di Kantor Sub Direktorat Agraria setempat) menurut ketentuan-ketentuan sebagaimana dimuat di dalam pasal 19 UUPA. Pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya peralihan dan pembebanan hak milik (pasal 23) sudah diatur dalam PP 10/1961 (LN 1961 No. 28).

Ketentuan pendaftaran hak semacam ini beraku juga hak guna usaha, diatur dalam pasal 32 dan untuk hak guna bangunan dalam pasal 38.

Dalam hak guna usaha/hak guna bangunan hapus haknya karena berakhir jangka waktunya, maka pendaftaran tidak merupakan alat hapusnya hak.

7. Pembebanan Hak milik

Hak milik dapat dibebani dengan hak guna bangunan atau hak pakai berdasarkan atas perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah dengan pihak yang memperoleh hak guna bangunan atau hak pakai pasal 37 (belum ada peraturan pelaksanaan).

8. Konversi Eigendom

Hak Eigendom yang ada pada saat berlaku UU No. 5/1960 UUPA dikonversi menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat-syarat pasal 21 UUPA.

9. Konversi Hak Milik Adat

Hak-hak yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak milik yaitu hak-hak *Agrarisch eigendom*, milik, Yayasan, Andarbeni, hak atas druwe/druwe desa, pesini, *grant* sultan dan sebagainya dikonversi menjadi hak milik, (pasal II Diktum Kedua UUPA).

Peraturan Pelaksanaan dimuat dalam PMA No. 2/1962.

10. Setiap pemegang hak atas tanah (termasuk hak milik) wajib memelihara, menambah kesuburan tanah dan mencegah kerusakannya (belum ada pengaturan lebih lanjut) pasal 15 UUPA.

11. Pengawasan mutasi tanah pertanian

(PMA No. 14/1961).

Pasal 26 ayat (1) UUPA menentukan bahwa perbuatan-perbuatan yang bermaksud memindahkan hak milik serta pengawasannya akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sebagai pelaksanaan telah dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria No. 14/1961 tentang Permohonan dan Pemberian izin Pemindahan Hak Atas Tanah yang intinya Pemindahan hak atas tanah memerlukan izin dari instansi pemberi izin yang berwenang (Instansi Agraria), sebelum ada izin, pemindahan hak tersebut tidak akan didaftarkan di Seksi Pendaftaran Tanah Subdit Agraria setempat (pasal 2 PMA No. 14/1961).

Pertimbangan-pertimbangan yang dijadikan dasar untuk memberikan izin/menolak permohonan izin balik nama: alasan-alasan sosial ekonomis, sosial politis dan syarat yang berhubungan dengan teknis pendaftaran tanah. Ketentuan tersebut di atas semula berlaku untuk semua jenis pemindahan hak atas tanah, tetapi semenjak tahun 1970 dengan peraturan Menteri Dalam Negeri No. Sk. 59/DDA/70 dinyatakan hanya berlaku untuk pemindahan hak atas tanah-tanah pertanian tanah-tanah Hak Guna Usaha. Hak pakai atas tanah negara jika dipindahkan kepada orang asing atau badan hukum, tanah-tanah untuk perumahan kalau dengan perolehan hak (pembelian, hibah) yang baru, pemohon akan mempunyai tanah lebih dari 5 persil, dan pemindahan Hak Guna Bangunan kepada Badan hukum.

Pengawasan pemindahan hak atas tanah pertanian dimaksudkan untuk mencegah jangsan sampai terjadi pelanggaran atas Peraturan Perundangan tentang pelaksanaan landreform.

Sebagai usaha untuk lebih memperketat bagi pengawasan mutasi tanah/tanah pertanian telah dikeluarkan:

a. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 27/1973 tentang Pengawasan pemindahan hak atas tanah yang intinya menginstruksikan kepada Gubernur Kepala Daerah untuk diteruskan kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah agar meningkatkan pengawasan terhadap perbuatan yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, supaya dibuat dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan diproses melalui Peraturan Perundangan yang berlaku. Kepala Desa/Pejabat yang setingkat dilarang menguatkan setiap bentuk perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah yang dibuat tanpa akta PPAT.

b. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21/1973 tentang Larangan Penguasaan Tanah yang melampaui batas yang intinya sebagai berikut:

Menginstruksikan kepada Gubernur Kepala Daerah,/Bupati/Walikota/Kepala Daerah untuk:

- melarang/tidak memberi izin kepada perseorangan/badan hukum untuk memiliki/menguasai tanah melebihi kebutuhan usaha sesungguhnya.
- mengintensifkan pengawasan terhadap kemungkinan pemilikan/penguasaan tanah yang melampaui batas.
- mengadakan penertiban terhadap pemilikan/penguasaan tanah berdasarkan Peraturan Perundangan yang berlaku (untuk tanah pertanian maksudnya supaya disesuaikan dengan ketentuan tentang landreform).

Dengan adanya Peraturan-peraturan/Instruksi-instruksi tersebut di atas sebenarnya sudah cukup adanya pengaturan yang bersifat pencegahan penguasaan tanah pertanian di satu tangan, masalahnya tinggal bagaimana sikap mental masyarakat i.c. pejabat-pejabatnya untuk melaksanakan peraturan-peraturan tersebut.

4. Permasalahan

1. Ketentuan-ketentuan konversi sebagaimana dimaksud dalam diktum Kedua pasal 11 UUPA dan Peraturan - peraturan Pelaksanaannya antara lain Peraturan Menteri Agraria No. 2 tahun 1962, khususnya mengenai tanah-tanah milik adat, belum sepenuhnya dapat dilaksanakan karena:
 - a. Kebanyakan para anggota masyarakat belum merasakan perlunya (urgensinya) untuk mengkonversi hak milik adatnya menjadi hak milik menurut pasal 16 UUPA yang berarti harus mendaftarkan haknya di Kantor Sub Direktorat Agraria Seksi Pendaftaran Tanah setempat, karena hak milik adat dengan bukti- bukti menurut hukum adat (girik, Surat Keterangan Lurah/Camat) terutama di daerah-daerah pedesaan atau terpencil sudah mendapatkan pengakuan dari masyarakat, di lain pihak UUPA sendiri menurut pasal II diktum Kedua sudah mengkonversi hak milik adat itu, sejak tanggal 24 September 1960 menjadi hak milik sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 ayat (1) UUPA, dengan demikian pencatatan pengkonversian hanya berarti penertiban bidang administrasi, penentuan batas-batas yang jelas dan memberikan alat bukti yang kuat yang kesemuanya itu berarti jaminan kepastian hukum tertib administrasi hukum tanah, dan tertib pengawasan.
 - b. belum cukup tersedia peralatan, biaya, tenaga.
 - c. faktor biaya yang dirasakan berat bagi masyarakat.
2. Usaha untuk mempercepat pelaksanaan konversi/ pendaftaran tanah berdasarkan pasal 2 dan 3 Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 telah diadakan proyek pengukuran desa tetapi setelah pengukuran-pengukuran selesai dilaksanakan (meliputi 680.200 ha dan 268 ha perkebunan) tiba gilirannya rakyat harus minta sertipikat dengan menunjukkan surat-surat asal-usul/riwayat perolehan hak, tidak ada respon dari masyarakat, walaupun sudah ditempuh usaha keringanan biaya.
3. Tata cara peroleh hak (mutasi tanah) beban dengan hak tanggungan, pendaftaran dan pengawasan sebagaimana diatur dalam pasal 19 PP 10/1961 tidak dilaksanakan secara efektif.

4. Akibatnya
 - a. belum terwujudnya administrasi tanah;
 - b. belum terwujudnya jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah;
 - c. sukar diadakan pengawasan pemilikan maupun mutasi-mutasi tanah.

5. Batas Minimum dan Maksimum Pelaksanaan Landreform:

- a. Batas minimum pemilikan tanah menurut UUPA lebih lanjut diatur dalam pasal 9 Undang-Undang No. 56 Prp/1960 di usahakan minimum 2 hektar, kenyataan dalam masyarakat belum terpenuhi.

Faktor penyebab:

- (1) tidak ada keseimbangan antara luas tanah dengan jumlah penduduk yang memerlukan tanah;
- (2) sistem warisan menurut hukum adat dan adat kebiasaan masyarakat untuk menjual sebagian tanahnya guna keperluan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang kurang dari 2 hektar;
- (3) tidak ada lapangan kerja lain;
- (4) pemerintah belum dapat melaksanakan ketentuan tersebut secara konsekuen.

- b. Batas maksimum; menurut UUPA Undang-Undang No. 56/ Prp/ 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961, telah diterapkan batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam tabel SK. Menteri Agraria No. SK.978/Ka/1960.

Pemerintah telah melaksanakan ketentuan-ketentuan tersebut sejak tahun 1960 yang terkenal dengan pelaksanaan landreform, tetapi semenjak tahun 1966, terasa pelaksanaan landreform semakin mengendur, karena pengaruh-pengaruh sosial politik yang berkembang dalam masyarakat.

Menurut kenyataan disinyalir banyak terjadi pelanggaran terhadap ketentuan tersebut, dengan cara penyelundupan hukum, misalnya: pemilikan tanah tanpa hak yang sah dengan mempergunakan

(tidak dilandasi hak-hak atas tanah menurut UUPA, tetapi secara materiil menjadi pemiliknnya) sistem surat kuasa mutlak yang tidak dapat ditarik kembali, akibatnya: terjadi akumulasi tanah di satu tangan yang sulit dikontrol.

- c. Pemilikan tanah absentee, menurut Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 pasal 3 dilarang, kecuali kecamatan yang berbatasan atau pegawai Negeri/ABRI sampai seluas $2/5$ x maksimum. Periksa lebih lanjut PP 41/1964 tentang perubahan dan tambahan PP 224/1961 dan PP No. 4/1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian secara Guntai Bagi Para Pensiun Pegawai Negeri. Kenyataan dalam masyarakat, disinyalir terjadi pelanggaran dengan penyelundupan hukum.

Caranya:

- (1) Dengan Akta jual beli yang resmi (PPAT) tetapi tidak dibalik nama. Jadi *follow up* jual beli yang tidak dilaksanakan. Jual beli di bawah tangan, jual beli dimuka Lurah atau dimuka PPAT yang tidak diikuti dengan permohonan balik nama di Kantor Sub Direktorat Agraria setempat.
Jual beli di muka Lurah, jual beli di luar prosedur ini dipermudah oleh kenyataan masih banyaknya tanah milik Adat yang belum dikonversi, yang kemudian diikuti dengan permohonan petok Ipeda.
- (2) Dengan mempergunakan surat kuasa mutlak yang tidak dapat ditarik kembali, karena itu tidak ada akta jual beli yang sah atau mungkin dengan akta jual beli dibawah tangan atau mungkin dengan akta pinjaman uang. Akibatnya banyak pemilikan tanah secara absentee yang sulit dikontrol, sehingga sukar diketahui secara pasti siapa pemilik tanah dan berapa luas tanah yang dimiliki.
- (3) Kasus-kasus gugatan perdata di Pengadilan Negeri atas tanah-tanah yang terkena landreform dan telah didistribusikan dalam proses perdata kebanyakan para penggarap/penerima

redistribusi, Pemerintah dikalahkan sehingga tanah kembali ke dalam kekuasaan bekas pemilik.

Pemilikan tanah tanpa penguasaan secara riil

Menurut UUPA diperbolehkan, berdasarkan hak-hak atas tanah yang sah, misalnya: dibagi hasilkan, digadaikan, hak pakai untuk memungut hasil dari tanah, disewakan untuk tanaman tebu, rosella dan tembakau (Undang-Undang No. 38/1960) jo Undang-Undang No. 20/1964 tentang Penggunaan tanah dan penetapan luas tanah untuk tanaman-tanaman tertentu.

Kenyataan dalam masyarakat, bahwa ketentuan tersebut di atas tidak dipatuhi, antara lain nampak terjadi sewa-menyewa tanah pertanian untuk tanaman bukan tebu, jual oyodan/musiman.

6. Hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan landreform.
 - a. Pada mulanya cara pelaksanaan ditempuh dengan sistem penargetan redistribusi tanah dan penjadwalan waktu penyelesaian, sedang kegiatan administrasinya dikesampingkan.
 - b. Adanya perubahan iklim politik karena meletusnya G.30.S/PKI.
 - c. Administrasi tanah belum lengkap.
 - d. Secara objektif nilai ekonomis tanah pertanian semakin meningkat karena semakin langka dan sukar diperoleh. Hal itu menyebabkan orang berusaha sekuat tenaga untuk tetap mempertahankan hak miliknya atas tanah pertanian.

Hambatan-hambatan

Hambatan-hambatan Intem yang meliputi:

1. Organisasi penyelenggara landreform.
 2. Administrasi dan keuangan.
 3. Perundang-undangan.
- (1) Organisasi Penyelenggara Landreform

Pelaksanaan Landreform di Indonesia dikerjakan oleh panitia landreform yang merupakan panitia negara yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 131 tahun 1961 yang kemudian dikan

dengan Keputusan Presiden No. 263 tahun 1964.

Panitia landreform ini anggotanya terdiri dari wakil-wakil berbagai Instansi Pemerintahan dan organisasi massa tani yang mewujudkan kerjasama/koordinasi di dalam bidang pimpinan, pelaksanaan serta pengawasan di Pusat maupun Daerah, dimana Instansi Agraria merupakan pelaksana utama dari pelaksana landreform.

Selanjutnya dengan adanya perkembangan sosial politik di negara kita, maka aparaturnya pelaksana Landreform (Panitia Landreform) susunannya tidak sesuai lagi dengan struktur kehidupan organisasi sosial politik dewasa ini, sehingga praktis tidak berfungsi lagi. Untuk mengatasi keadaan tersebut, maka terpaksa Departemen Dalam Negeri c.q Direktorat Jenderal Agraria menangani sendiri secara langsung tugas-tugas pelaksana Landreform, karena tugas-tugas tersebut tidak dapat dipisahkan dari tugas-tugas di bidang keagrariaan pada umumnya.

(2) Administrasi dan keuangan

Oleh karena pelaksanaan dicituskan berdasarkan kebijaksanaan politik Agraria, yang telah digariskan di dalam UUPA maka semestinya administrasi pertanahan merupakan faktor yang harus disiapkan terlebih dahulu.

Administrasi tanah sebagai warisan pemerintah jajahan Belanda terutama mengenai tanah milik orang-orang pribumi, sebagai bagian yang paling banyak, tidak diselenggarakan dengan baik. Hal ini merupakan permasalahan/hambatan dalam menentukan berapa dan dimana bagian-bagian yang seharusnya menjadi obyek landreform, kurang lengkapnya administrasi dan monitoring pelaksanaan landreform, sehingga pelanggaran-pelanggaran yang terjadi tidak dapat segera diketahui.

Administrasi pertanahan sebelum pelaksanaan landreform diselenggarakan untuk kepentingan penarikan pajak (fiskal kadaster), sehingga tanah-tanah yang terdaftar hanya tanah-tanah adat yang terletak di daerah kerja Kantor Pajak Hasil Bumi yaitu Jawa,

Madura, Bali, Lombok dan Sulawesi, sedangkan luas dan batas -batasnya tidak pasti.

Tanah-tanah adat di luar daerah-daerah tersebut tidak tercatat secara jelas. Dengan demikian maka pada waktu dimulainya pelaksanaan landreform belum tersedia data-data pertanahan secara lengkap.

Sebagai akibat tidak tertibnya administrasi pertanahan sebelum dan selama dilaksanakan landreform, maka timbul hambatan-hambatan baru, antara lain:

- tidak dapatnya disusun program kerja secara mantap;
- sulitnya dicegah penyimpangan-penyimpangan terjadi dalam pelaksanaan Landreform;
- angka-angka pelaporan mengenai luas tanah yang terkena landreform dan yang didistribusikan selalu berubah-ubah.
- kesulitan dalam mengadakan pengawasan terhadap timbulnya penguasaan-penguasaan tanah yang melampaui batas maksimum baru dan penguasaan tanah pertanian secara absentee yang baru, yang terjadi setelah berlakunya Undang Undang No. 56/Prp/1960 jo Peraturan Pemerintah No. 244 tahun 1961.

- (3) Pembiayaan pelaksanaan landreform pada azasnya menurut Peraturan Pemerintah No. 244 tahun 1961 ditanggung oleh masyarakat sendiri secara beranting melalui pemerintah disamping pemerintah sendiri memberikan pimpinan dan bantuan pembiayaan sesuai dengan program Pemerintah.

Pembiayaan dari pemerintah ini hanya berlangsung sampai tahun 1971, sedang pembiayaan pelaksanaan landreform setelah tahun 1971 tidak lagi tercantum dalam anggaran pendapatan dan Belanja Negara baik rutin maupun pembangunan, sehingga pembiayaan pelaksanaan landreform dibiayai dari Aset mumi Yayasan Dana Landreform berdasarkan PP 224/1961.

Hal ini menimbulkan kesan kurang perhatian pemerintah terhadap pelaksanaan Landreform.

(4) Peraturan Perundangan

Mengenai beberapa Peraturan perundangan landreform yang segera memerlukan penyempumaan antara lain:

- Keputusan Presiden No. 263 tahun 1964 tentang Organisasi Penyelenggaraan Landreform.
- Peraturan pelaksanaan pembayaran ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah yang terkena Landreform.

Hal ini sudah diatur dalam Undang-Undang No. 6 tahun 1964 yang kemudian disusul dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.4 tahun 1967 tentang tata cara dan besamya ganti kerugian. Undang-undang No. 6 tahun 1964 tidak dapat dilaksanakan sedang Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 tahun 1962 mengenai besamya ganti rugi dalam pelaksanaannya masih mengalami kesulitan- kesulitan karena adanya tuntutan kenaikan mengenai besamya ganti kerugian tersebut.

- Peraturan pelaksanaan Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil. Meskipun pedoman pelaksanaannya sudah ada, akan tetapi masih juga belum dapat dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undanganya .
- Penetapan batas maksimum perlu ditinjau kembali,
- Peraturan mengenai hubungan sewa menyewa tanah pertanian antara petani yang hingga kini belum ada.

Hambatan Extern

(1) Tanah kelebihan dan absentee

Perkembangan di kota-kota besar dewasa ini membawa pengaruh terhadap transaksi-transaksi tanah baik tanah pertanian maupun tanah perumahan di pinggiran kota, hal mana menunjukkan adanya kecenderungan dari sebagian warga masyarakat untuk menguasai tanah-tanah luas dengan secara terselubung yang sering melebihi dari batas maximum dan atau merupakan tanah absentee baru.

Keadaan demikian di samping sulit diawasi juga menimbulkan kesan seolah-olah peraturan landreform tidak dijalankan lagi.

(2) Usaha dari bekas pemilik untuk menguasai kembali tanahnya; karena belum terselesaikannya pembayaran ganti kerugian kepada bekas pemilik, maka di sementara daerah ada usaha-usaha dari bekas pemilik untuk menguasai kembali tanahnya dengan berbagai cara yang bertentangan dengan hukum. Misalnya di Kabupaten Gresik, Brebes dan Pematang.

(3) Penyelesaian Redistribusi

Tanah-tanah yang telah dinyatakan sebagai obyek landreform hingga kini belum/tidak dapat didistribusikan karena, antara lain:

- Tidak ada calon penerima redistribusi, misalnya di Kabupaten Labuan Batu, Kabupaten Kampar, Nusa Penida (Bali).
- Dimohon kembali oleh bekas pemilik dengan hak guna usaha, karena tanahnya ditanami dengan tanaman keras, misalnya Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Bogor, Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Wonosobo, Malang, Banyuwangi.
- Karena tanahnya tandus, misalnya Kabupaten Rembang dan Kabupaten Lamongan.

(4) Batas minimum

Proses penyempitan pemilikan tanah pertanian terutama di Pulau Jawa dan Bali masih berjalan terus, karena pengaruh adat istiadat setempat terhadap peralihan tanah tersebut. Bagi petani untuk memenuhi kebutuhannya yang sangat mendesak biasanya tidak ada jalan lain kecuali menjual sebagian tanahnya yang sudah sempit. Hal yang demikian berarti akan menimbulkan pemilikan tanah pertanian yang lebih kecil lagi, kurang dari batas maksimum. Selain daripada itu proses pemecahan tanah pertanian ini dipercepat pula oleh sistem hukum waris adat. Proses tersebut merupakan hambatan bagi tercapainya batas minimum pemilikan tanah pertanian yang sudah ditentukan dalam peraturan perundangan.

1. Pengertian Hak Guna Usaha

(1) Hak Guna Usaha

Adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk:

- a) keperluan perusahaan, pertanian, perikanan dan peternakan (pasal 28 ayat 1).
- b) jangka waktu 25 atau 35 tahun dapat diperpanjang dengan waktu 25 tahun (pasal 29).
- c) luas minimum 5 Ha, jika luasnya lebih dari 25 Ha, harus mempergunakan teknik perusahaan yang baik, modal yang layak (pasal 28 ayat 2).
- d) dapat beralih/dialihkan (pasal 28 ayat 3).
- e) dapat dijadikan jaminan kredit dengan dibebani hak-hak tanggungan (pasal 33).

(2) Terjadinya Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha terjadi karena penetapan pemerintah (pasal 31) sudah diatur dengan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 11 /1962 tentang ketentuan ketentuan dan syarat-syarat dalam pemberian Hak Guna Usaha kepada Pengusaha-pengusaha Swasta Nasional jo Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2/64 dan Peraturan bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertanian No. 2/Prt/Dp/8/1969 tentang perubahan PMPA No. 11/62 jo No. 2 tahun 1964, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5/1975 jo Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1972.

(3) Yang dapat menjadi pemegang Hak Guna Usaha

- a. Warga negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (pasal 30).

(4) Peralihan hak guna usaha memerlukan izin balik nama dari Instansi yang berwenang dikecualikan dari ketentuan tersebut, warisan tanpa wasiat, pemisahan pusaka serta percampuran harta karena perkawinan (diatur di dalam UU. No.28/56 tentang Pengawasan

terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah- tanah Perkebunan dan Permendagri No.SK.59/DDA/70) .

2. Pengertian Hak Guna Bangunan

(1) Hak Guna Bangunan

- a. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri (tanah negara atau tanah milik orang lain).
- b. Jangka waktu paling lama 30 tahun, dan dapat diperpanjang 20 tahun lagi (pasal 25/1,2).
- c. Dapat beralih/dialihkan (pasal35/3).
- d. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan (pasal 39).

(2) Terjadinya hak guna bangunan

- a. Di atas tanah negara karena penetapan Pemerintah (menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5/1973 jo 6/1972.
- b. Di atas tanah milik orang lain, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah dan orang yang memperoleh hak Guna Bangunan (Pasal 37) belum diatur.

(3) Yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Pendaftaran Hak Guna Usaha/Hak Guna Bangunan

Hak Guna Usaha ataupun Hak Guna Bangunan harus didaftarkan di Kantor Subdit Agraria.

Penanaman Modal Asing:

Untuk badan-badan hukum asing yang berkedudukan atau mempunyai perwakilan di Indonesia dapat diberikan hak guna usaha atau hak guna bangunan, sepanjang usahanya berguna bagi pembangunan. (Undang-undang No. 1/1967) tentang Penanaman Modal Asing (pasal 14). Dalam usaha mempermudah

dan mempercepat pemberian hak dan fasilitas lain dalam rangka penanaman modal asing dan dalam negeri, dengan Kepres. No. 53 dan 54 tahun 1977 telah ditetapkan kebijaksanaan prinsip “*one stop service*”, untuk tugas- tugas yang menjadi tanggung jawab Departemen Dalam Negeri telah diatur lebih lanjut di dalam Permendagri No. 5 tahun 1977.

3. Pengertian Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.

Hak Pakai dapat diberikan oleh pemerintah (dengan Penetapan) sudah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1973 jo Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972 dan juga oleh pemilik tanah (perseorangan 6 badan hukum dengan suatu perjanjian) belum diatur.

a. Subyeknya

Yang boleh mempunyai Hak Pakai ialah:

- Warga Negara Indonesia.
- Orang asing asal berkedudukan di Indonesia.
- Badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia.
- Badan-badan hukum asing, asal mempunyai perwakilan di Indonesia.

b. Jangka waktunya

Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

4. Pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah

Untuk mengatasi masalah-masalah pemakaian tanah tanpa izin yang

berhak atau kuasanya yang syah, telah dikeluarkan Peraturan Perundangan Agraria sebagai berikut:

- a. Undang-undang Darurat No. 8 tahun 1954, tentang Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat.
- b. Undang-undang Darurat No.1 tahun 1956, tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Darurat No. 8 Tahun 1954.
- c. Peraturan Penguasa Perang Pusat No. 011 tahun 1958 jo Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/041/1959, tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Pemilik atau Kuasanya.
- d. Undang-undang No. 51/Prp tahun 1960, tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya.

Undang-undang Darurat No. 8 tahun 1954 pada pokoknya menentukan bahwa untuk penyelesaian pemakaian tanah perkebunan rakyat, dilakukan dengan mengadakan perundingan antara Gubemur atau sesuatu Panitia dengan pihak pengusaha kebun dan rakyat yang bersangkutan, untuk memperoleh persetujuan tentang penyelesaian pemakaian tanah itu (Pasal 2).

Jika perundingan tersebut menghasilkan persetujuan, maka penyelesaian yang telah disetujui bersama itu dituangkan dalam surat keputusan bersama lima Menteri yaitu: Menteri Agraria, Menteri Pertanian, Menteri Perekonomian, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kehakiman, ditetapkan dalam suatu keputusan bersama (Pasal 5).

Akan tetapi apabila perundingan tidak dapat menghasilkan suatu persetujuan, maka atas usul Gubemur atau Panitia yang disertai masalah perundingan, penyelesaiannya ditetapkan oleh Menteri Agraria, Menteri Pertanian, Menteri Perekonomian, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kehakiman, dalam suatu surat keputusan bersama. Di dalam mengambil keputusan tersebut di atas harus di perhatikan kepentingan rakyat yang bersangkutan, kepentingan penduduk di daerah tempat letaknya perkebunan dan kedudukan perusahaan kebun itu dalam perekonomian negara pada umumnya (Pasal 6).

Terhadap pendudukan tanah yang dilakukan setelah berlakunya

Undang-undang Darurat itu tidak akan ditempuh cara penyelesaian seperti tersebut di atas (pasal 3), dan kepada mereka yang melakukan pendudukan itu dikenakan sanksi hukuman 3 (tiga) bulan atau denda Rp. 500,- (pasal 13).

Dengan berlakunya Undang-undang Darurat No. 1 Tahun 1956 ruang lingkup berlakunya undang-undang No. 8 tahun 1954 diperluas sehingga meliputi tanah- tanah perkebunan besar lainnya dan tanah-tanah kehutanan.

Selanjutnya berdasarkan Undang-undang dalam keadaan bahaya pada tahun 1957 maka oleh penguasa perang pusat telah di keluarkan peraturan-peraturan Perpu No. 011 tahun 1958 jo. Peperpu No.prt/Peperpu/041/1959, yang antara lain memuat ketentuan-ketentuan:

- a) Larangan untuk memakai tanah tanpa izin pemiliknya atau kuasanya yang sah.
- b) Mewajibkan mereka yang telah melakukan pemakaian tanah tanpa izin, untuk melaporkan kepada penguasa perang daerah.
- c) Mewajibkan para pemilik tanah yang tanahnya dipakai oleh orang lain tanpa izin melaporkan kepada penguasa perang daerah.
- d) Penguasa perang daerah dapat mengeluarkan surat perintah kepada orang yang melakukan pemakaian tanah untuk mengosongkan tanah yang dipakainya itu.

Jika perintah tidak dipenuhi pengosongan dilaksanakan oleh penguasa perang daerah atau pejabat yang ditunjuknya atas biaya pemakai tanah tanpa izin yang berhak itu.

Dengan berakhimya “Keadaan Bahaya” maka peraturan peraturan penguasa perang tersebut, berakhir pula waktu berlakunya pada tanggal 16 Desember 1960 dan bersamaan dengan itu pada tanggal 16 Desember 1960 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 51 tahun 1960, yang kemudian ditetapkan sebagai Undang- undang No. 51 Prp. tahun 1960 dengan berlakunya Undang-undang No. 51 Prp/1960, maka Undang-undang Darurat No. 8 tahun 1954 dan Undang-undang Darurat No. 1 tahun 1956 dinyatakan dicabut.

Menurut ketentuan di dalam Undang-undang No. 51 Prp. tahun 1960 tersebut penguasa daerah dapat mengambil tindakan-tindakan, untuk menyelesaikan pemakaian tanah-tanah tanpa izin pemilik atau kuasanya yang sah penyelesaian itu dilakukan dengan memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan (pasal 3), kepentingan petani penggarap dan kepentingan perusahaan (perkebunan/kehutanan) sebagai sumber devisa negara.

Dalam rangka penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 tersebut di atas, penguasa daerah dapat memerintahkan kepada pemakai tanah tanpa izin untuk mengosongkan tanah yang dipakai (pasal 4).

Untuk pemakaian tanah tanpa izin atas tanah perkebunan dan tanah hutan yang belum dapat diselesaikan berdasarkan Undang-undang Darurat No. 8 Tahun 1954 jo Undang-undang Darurat No. 1 tahun 1956 penyelesaiannya dilakukan oleh Menteri Agraria, setelah mendengar Menteri Pertanian didalam menggunakan wewenangnya itu, untuk penyelesaian pemakaian tanah perkebunan Menteri Agraria harus memperhatikan kepentingan rakyat pemakai penggarap tanah yang bersangkutan, kepentingan penduduk lainnya di daerah letak perkebunan dan luas tanah yang diperlukan perusahaan kebun untuk menyelenggarakan usahanya, dengan ketentuan bahwa terlebih dahulu diusahakan tercapainya penyelesaian dengan jalan musyawarah dengan pihak-pihak yang bersangkutan.

Dari ketentuan-ketentuan dalam peraturan-peraturan tersebut di atas jelas bahwa dalam usaha-usaha penyelesaian masalah okupasi/pendudukan rakyat atas tanah, khususnya tanah perkebunan, Pemerintah tidak hanya meninjau dari segi hukumnya saja melainkan mengambil kebijaksanaan penyelesaian secara menyeluruh dengan titik berat pada aspek-aspek sosial ekonomis psikologis dan politis, yaitu dengan: memperhatikan kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan, pihak pemakai tanah, pengusaha-pengusaha kebun dan masyarakat di sekitar perkebunan yang bersangkutan serta aspek-aspek tata guna tanahnya (fungsi hidrologis).

Kebijaksanaan yang ditempuh itu kiranya sudah sesuai dengan fungsi sesuatu perkebunan bagi perkembangan perekonomian negara dan masyarakat.

Seperti telah dimaklumi bahwa suatu perkebunan adalah merupakan salah satu sumber devisa bagi negara disamping memberikan lapangan pekerjaan dan sumber penghidupan bagi penduduk di daerah sekitar perkebunan, dan sumber kesejahteraan bagi masyarakat setempat.

Hal itu adalah sesuai dengan ketentuan dalam pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa:

- semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang berarti hak atas tanah apapun termasuk hak guna usaha atas tanah perkebunan harus dipergunakan untuk kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat dan negara.
- Dari segi sosial politik kebijaksanaan untuk penyelesaian masalah okupasi/pendudukan rakyat atas tanah seperti diuraikan di atas juga dapat dipertanggung jawabkan oleh karena dengan kebijaksanaan yang demikian itu lebih dapat dihindarkan ekses-ekses yang dapat menimbulkan keresahan sosial.

Pelaksanaan kebijaksanaan penyelesaian okupasi dalam pemberian hak guna usaha. Sebagaimana diketahui dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria maka setiap pengusaha tanah untuk perkebunan harus dilandasi dengan hak atas tanah yang disebut hak guna usaha, baik untuk pengusaha tanah perkebunan yang sudah ada pada waktu Undang-undang Pokok Agraria mulai berlaku, maupun untuk pengusaha tanah perkebunan yang baru, sesudah berlakunya Undang-undang Pokok Agraria.

Untuk tanah-tanah perkebunan yang sudah diusahakan sebelum berlakunya Undang-undang Pokok Agraria yang dikuasai dengan hak erfpacht, konsesi dan sewa, hak tersebut diubah/dikonversi menjadi hak guna usaha, sepanjang memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan.

Untuk tanah-tanah perkebunan baru. Pengusaha yang bersangkutan diwajibkan mengajukan permohonan hak guna usaha.

Hak Guna Usaha dapat diberikan atas tanah untuk perkebunan baik itu merupakan tanah negara sejak semula maupun tanah-tanah bekas hak erfpacht, konsesi, sewa yang telah habis waktunya.

Hak Guna Usaha tidak diberikan atas tanah-tanah yang masih diduduki/digarap oleh rakyat, oleh karena itu diwajibkan kepada para Pengusaha untuk terlebih dahulu menyelesaikan pendudukan atas tanahnya berdasarkan Peraturan perundangan yang berlaku tersebut di atas.

Beberapa pemikiran untuk pemecahan masalah okupasi/pendudukan rakyat.

Pada waktu akhir-akhir ini dikonstatir, selain faktor kehausan tanah dari rakyat seperti yang telah diuraikan di atas, terdapat pula faktor-faktor lain yang dapat menimbulkan okupasi/pendudukan rakyat atas tanah-tanah.

Diantaranya dapat dikemukakan:

- a) Dilakukannya sistem tumpang sari yang berlarut-larut atas tanah Perkebunan
- b) Adanya kelemahan dari pengusaha kebun dalam memelihara batas-batas tanah perkebunannya.
- c) Adanya rencana konversi tanaman kebun yang tertunda-tunda pelaksanaannya.

Semuanya itu telah merangsang atau mendorong rakyat untuk melakukan penggarapan atas tanah perkebunan yang bersangkutan.

Pemikiran-pemikiran untuk mengatasi masalah ini antara lain sebagai berikut:

- Untuk mengatasi kehausan tanah oleh rakyat yang disebabkan oleh pesatnya kenaikan jumlah penduduk dan langkanya lapangan kerja, khususnya di daerah Jawa, kiranya dapat dilakukah usaha-usaha yang berkaitan dengan program transmigrasi. Untuk itu

perlu dirintis usaha- usaha kerja sama antara Direktorat Jenderal Perkebunan dengan pihak Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi.

5. Penyediaan tanah untuk tanaman tertentu dengan sistem persewaan tanah milik rakyat setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria
 - a. Penyediaan tanah untuk tanaman tertentu dengan sistem persewaan sudah dikenal sejak zaman penjajahan Belanda yang dulu dalam "*Grondhuur Ordonantie*" Stb. 1918 No. 88 dan *Grondhuur Reglement* Stb 1918 No. 88 dan *Vorstenland Grondhuur Reglement* Stb 1918 No. 20.

Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan perombakan hukum Agraria di Indonesia, maka terjadi perkembangan baru dalam persewaan tanah untuk tanaman tebu.

Dalam pasal 14 Undang-Undang Pokok Agraria ditentukan bahwa Pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan peruntukan dan penggunaan tanah. Berdasarkan pada ketentuan tersebut telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 38/1960 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 38 Prp tahun 1960 jo Undang-Undang No.20/1964 tentang penggunaan dan penetapan luas tanah untuk tanaman tertentu.

Menurut undang-undang ini Menteri Dalam Negeri diberi wewenang untuk menetapkan maksimum luas tanah yang boleh ditanami dan minimum luas tanah yang harus disediakan untuk sesuatu jenis tanaman tertentu selanjutnya berdasarkan penetapan dari Menteri Dalam Negeri tersebut Bupati/Kepala Daerah menetapkan di desa mana letak tanah yang harus disediakan itu serta berapa luas tanah di masing-masing desa tersebut yang harus disediakan untuk tanaman tebu.

Adapun mengenai letak lokasi tanah yang ditetapkan sebagai tanah yang boleh atau harus disediakan untuk tanaman tebu di masing-masing desa ditetapkan oleh suatu Panitia Desa. Kemudian

dengan Undang-undang No. 20/1964 diadakan perubahan-perubahan mengenai cara-cara menetapkan letak serta luas tanah yang harus disediakan di masing-masing desa.

Menurut Undang-undang No. 20/1964 Bupati Kepala Daerah dalam menetapkan Desa dan luas tanah diwajibkan untuk mengadakan musyawarah terlebih dulu dengan pejabat-pejabat Dinas Pertanian, Pengairan, Agraria, Perkebunan, PNP yang bersangkutan dan wakil organisasi Tani. Penetapan Bupati/Kepala Daerah tersebut memerlukan pengesahan dari Gubernur Kepala Daerah.

Atas dasar ketetapan Bupati tersebut di atas selanjutnya berdasarkan musyawarah bersama antara Panitia Desa dengan pihak-pihak yang bersangkutan ditetapkan letak dan luas tanah yang harus disediakan di setiap desa. Panitia Desa terdiri dari Kepala Desa dan 2 orang wakil organisasi Tani.

Letak tanah diusahakan secara bergiliran atau gלבagan. Hasil musyawarah tersebut diusulkan kepada Bupati Kepala Daerah Tingkat II untuk dituangkan di dalam surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II.

Sebagai pelaksanaan dari pada ketentuan-ketentuan tersebut di atas setiap 3 tahun sekali oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan usulan-usulan dari Gubernur Kepala Daerah dan setelah mendengar pertimbangan-pertimbangan dari Menteri Pertanian, dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang penunjukan areal dan penetapan luas areal yang harus disediakan untuk tanaman tebu untuk pabrik-pabrik gula (penetapan wilayah kerja/rayoning untuk pabrik gula) dan tiap tahun oleh Menteri Dalam Negeri diadakan penetapan besarnya uang sewa tanah untuk tebu bibit dan tebu giling, berdasarkan atas usul Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan dan pertimbangan-pertimbangan dari Menteri Pertanian dan Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS.

b. Beberapa aspek yang perlu mendapat perhatian dalam penyediaan tanah untuk tanaman tebu

(1) Aspek Sosial

Gula merupakan salah satu dari kebutuhan pokok dalam kehidupan rakyat, sedang untuk menghasilkan gula dalam kualitas yang baik diperlukan suatu proses yang lama dan menyangkut berbagai macam aspek antara lain aspek sosial, pemerintah, hukum, perburuhan, pertanian dan teknik.

Karena gula merupakan kebutuhan pokok bagi kehidupan manusia, maka dengan sendirinya usaha pemenuhan kebutuhan gula merupakan salah satu mata rantai kegiatan perekonomian pada umumnya, dan oleh karena itu sistem pengaturan keadaan dari tingkat permulaan penanaman tebu sampai terwujudnya gula tidak dilepaskan kaitanya dengan sistem perekonomian yang dianut oleh Pemerintah Republik Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Undang-undang 1945 pasal 33 yang lebih lanjut dipertegas pelaksanaannya di dalam GBHN/TAP MPR RI No. IV/MPR/1973 sebagai demokrasi ekonomi.

Demikian juga hubungannya dengan pengaturan penggunaan tanah untuk berbagai macam keperluan pembangunan termasuk penyediaan tanah untuk tanaman tebu. Sebagaimana perwujudan dari pada demokrasi ekonomi maka dalam UUPA terdapat pasal pengaturan kegiatan-kegiatan atau usaha-usaha manusia dalam bidang produksi dan perdagangan atau perusahaan dimana faktor tanah menjadi modal utamanya, maka UUPA mewajibkan adanya usaha pemerintah untuk meningkatkan hasil produksi pertanian dan menyebarkan hasil tersebut secara merata dan adil bagi seluruh Rakyat Indonesia agar setiap Warga Negara Indonesia mencapai derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia bagi diri sendiri dan keluarganya (pasal 13 ayat 1), sebagai imbalan dari pada kewajiban yang dibebankan pada pemerintah ini

maka UUPA juga membebaskan kepada setiap orang atau badan hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah misalnya pemilik tanah, penyewa, pemaro, penggarap dalam bagi hasil, untuk juga berusaha agar wewenang yang diperoleh dari hak tersebut dipergunakan untuk peningkatan produksi yang hasilnya dimanfaatkan secara adil dan merata bagi kesejahteraan seluruh Rakyat Indonesia (pasal 11 ayat 1 dan pasal 15 UUPA).

Di dalam menjalankan kegiatan-kegiatan proses produksi tersebut Undang- undang menghendaki agar pemegang hak mengerjakan/mengusahakan sendiri tanah tersebut; apabila dalam pengusahaanya diperlukan tenaga orang lain, maka harus dicegah cara-cara yang bersifat pemerasan (pasal 10 ayat 2) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas (pasal 11 ayat 1) dengan mewujudkan kepastian dan jaminan sosial (pasal 13 ayat 4).

(2) Aspek Ekonomi

Sebagai telah dikemukakan di atas gula merupakan kebutuhan pokok sehari-hari bagi rakyat, oleh karena itu pemasaran dan harga gula sangat sensitif, sangat dipengaruhi oleh hukum permintaan dan penawaran dan karenanya sangat mudah dipermainkan. Keadaan harga gula dipasaran sangat mempengaruhi sikap orang terhadap penanaman tebu dan dengan sendirinya secara langsung berpengaruh atas persediaan tanah untuk tanaman tebu, dan secara tidak langsung mempengaruhi persediaan tanah untuk jenis tanaman-tanaman lainnya. Harga gula yang tinggi akan mendorong orang untuk beramai-ramai menanam tebu, hal mana dapat mendesak tanaman jenis lainnya, sebaliknya kemerosotan harga gula, atau naiknya harga jenis tanaman lainnya, padi misalnya dapat membuat rakyat jera untuk menanam tebu, hal mana dapat membawa akibat kurangnya tebu sebagai bahan baku bagi pabrik dan kemacetan dalam produksi

gula, yang secara berantai akan menaikkan harga gula atau menutup pabrik gula dengan risiko hilangnya lapangan kerja dan kegiatan- kegiatan ekonomi sebagai kegiatan sampingan dari pabrik gula. Kalau keadaan semacam ini dibiarkan saja, tanpa pengaturan dari pemerintah dikhawatirkan akan dapat menjuruskan cara pengadaan gula yang menganut sistem kapitalis dalam kegiatan-kegiatan pengadaan gula.

Untuk mengatasi hal tersebut maka pemerintah berusaha mengadakan stabilisasi harga gula dengan mengendalikan hukum permintaan dan penawaran dengan menempuh cara penyediaan gula yang seimbang dengan kebutuhan riil secara kontinu melalui produksi pabrik gula yang diatur dan tetap. Konsekuensi dari sikap ini, ialah tersedianya areal-areal tanah yang menandai untuk tanaman- tanaman tebu, bagi kelangsungan adanya pabrik gula dengan menyediakan areal tanah untuk tanaman tebu sebagai daerah kerja sesuatu pabrik.

Tetapi rupa-rupanya sistem ini belum merupakan suatu cara yang dapat diandalkan untuk mengatasi kebutuhan masyarakat akan gula, karena ternyata kebutuhan akan gula juga semakin meningkat pula. Pemenuhan kebutuhan gula dengan cara penambahan areal luas tanah untuk tanaman tebu, pada suatu saat tidak akan dapat dilaksanakan lagi, kecuali disebabkan karena terbatasnya areal tanah yang ada, juga karena persediaan-persediaan areal tanah untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan lainnya yang juga meningkat, oleh karena itu perlu diambil langkah-langkah peningkatan- peningkatan pemanfaatan tanah untuk semua keperluan tanah inklusif untuk tanaman tebu menurut teknis penggunaan tanah yang baik berdasarkan kemajuan-kemajuan ilmu pengetahuan dalam bidang Tata Guna Tanah.

(3) Aspek Pemerintahan

Mengingat sangat pentingnya masalah, pemenuhan kebutuhan gula sebagai salah satu sektor kegiatan ekonomi yang

menyangkut kebutuhan masyarakat luas, mempunyai pengaruh terhadap stabilitas sosial ekonomi yang berkaitan pula dengan stabilisasi sosial politik, maka menjadi tanggung jawab dan kewajiban pemerintah untuk menciptakan suasana yang menguntungkan bagi proses produksi gula dari sejak tahap penyediaan tanah sampai terwujudnya gula bahkan sampai dinikmatinya gula tersebut oleh seluruh rakyat Indonesia secara adil dan merata.

Dan mencegah pengaruh-pengaruh negatif dari adanya proses pengadaan gula tersebut, terhadap sektor-sektor lain. Dalam rangka inilah pemerintah berdasarkan Undang-undang No. 38 tahun 1960 jo Undang-undang No. 20/1964 setiap tahun menetapkan luas dan lokasi tanah yang harus disediakan untuk tanaman tebu, jangka waktu persewaan, besarnya uang sewa yang harus dibayarkan kepada para pemilik sawah, premi penyerahan tanah, premi produksi, uang dongkelan, uang kasepan dan syarat-syarat pembayaran uang persewaan.

Dalam menetapkan hal-hal tersebut di atas pemerintah selalu berpegang pada Peraturan Perundangan yang ada dan perhatikan kepentingan-kepentingan petani pemilik tanah pihak pabrik dan rakyat sebagai konsumen gula, oleh karena itu dengan sendirinya masing-masing pihak dibatasi keinginannya oleh kepentingan bersama.

Dari uraian ini jelaslah kiranya bahwa campur tangan pihak Pemerintah dalam persewaan tanah untuk tanaman tebu proses penggilingan tebu sampai pada pemasaran gula, adalah merupakan sebagian dari pada tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan umum.

(4) Aspek Hukum

Dengan adanya peraturan perundangan tentang persewaan tanah untuk tanaman tebu, maka para petani pemilik tanah di daerah tertentu dibatasi kebebasannya di dalam menggunakan

tanah, maupun mengadakan perjanjian sewa-menyewa tanah, demikian juga bagi pabrik dibatasi kebebasannya di dalam menentukan luas, letak tanah, besarnya persewaan dan syarat-syarat pembayaran. Ini semua berarti pembatasan kebebasan orang/badan hukum di dalam mempergunakan haknya, oleh karena itu pemerintah di dalam mengatur persewaan tanah untuk tebu selalu harus berdasarkan pada peraturan perundangan yang sah menurut hukum.

(5) Aspek Tata Guna Tanah

Tebu adalah sejenis tanaman musiman yang mempunyai kekhususan oleh karena itu memerlukan perawatan khusus pula. Untuk melaksanakan perawatan khusus ini diperlukan areal-areal tertentu yang disamping memenuhi persyaratan kesuburan tanah, juga memerlukan air yang cukup dan mudah diatur.

Dalam rangka memelihara kesuburan tanah disamping pemupukan juga adanya rotasi dalam jangka waktu tertentu.

Karena tanaman tebu merupakan bahan baku bagi produksi gula, maka penanaman tebu sangat dipengaruhi oleh naik turunnya kebutuhan dan harga gula. Berhubung dengan hal tersebut di atas maka oleh pemerintah ditetapkan letak, luas, jangka waktu areal-areal tanah yang harus disediakan untuk tananaman tebu dan syarat- syarat kultur teknis dengan tujuan untuk:

1. Menjamin kelangsungan produksi gula;
2. Mencegah konflik penggunaan tanah (saling berdesakan dengan tanaman lain);
3. Tetap memelihara kesuburan tanah (pengawetan tanah).

Tindakan pemerintah ini sebenarnya merupakan salah satu dari pada aspek tata guna tanah yang bersifat lokal.

B. PENGUASAAN TANAH

1. Pengertian

Penguasaan diartikan dalam arti penguasaan ekonomis atas tanah dan hasil tanah.

2. Jenis- jenis landasan hukum dari pada penguasaan atas tanah milik orang lain terdiri dari:

1. Perjanjian gadai.
2. Perjanjian bagi hasil.
3. Perjanjian sewa menyewa tanah untuk tanaman tertentu.
4. Hak pakai atas tanah milik perseorangan.

Uraian peraturan dan permasalahannya

1. Tentang gadai tanah pertanian;
 - a. Gadai tanah pertanian dibatasi tidak boleh, melebihi 7 tahun, setelah melebihi 7 tahun harus dikembalikan kepada pemilik tanpa uang tebusan.
 - b. Gadai tanah pertanian yang terjadi sebelum berlakunya UU ini dan pada saat berlakunya Undang-undang ini sudah melebihi 7 tahun harus di kembalikan kepada pemiliknya tanpa uang tebusan.
 - c. Penarikan kembali tanah yang digadaikan sebelum jangka waktu 7 tahun dikenakan kewajiban mengembalikan sebagian uang gadai dengan rumus sbb:

$$\frac{(7 \times 1/2 - \text{waktu berlangsung Hak gadai} \times \text{uang gadai})}{7}$$

7

2. Bagi hasil

Pelaksanaan Bagi Hasil sejak tahun 1960. Undang-undang No. 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, mengatur hubungan kerja dalam pengusahaan tanah antara pemilik tanah dengan penggarapnya, didasarkan pada gotong royong yang bersendikan azas kekeluargaan dengan tujuan:

- a. Untuk memperoleh imbalan pembagian hasil yang adil.
- b. Melindungi pihak-pihak.
- c. Memberikan jaminan kepastian hukum baik pemilik maupun penggarap tanah mengenai hak dan kewajiban masing-masing.
- d. Bentuk perjanjian harus tertulis.

Dengan Peraturan Menteri Agraria No.4/1964 telah diadakan penyederhanaan prosedur yaitu cukup apabila pihak-pihak yang bersangkutan melaporkan adanya perjanjian bagi hasil kepada Kepala Desa dengan cara sebagai berikut:

- Perjanjian bagi hasil tersebut dibuat dihadapan Kepala Desa secara tertulis dengan cara mengisi daftar yang telah disediakan untuk itu dengan disaksikan oleh seorang saksi dari masing-masing pihak, dan kepada masing-masing pihak diberi surat keterangan oleh Kepala Desa sebagai tanda bukti adanya perjanjian tersebut kemudian setiap bulan buku daftar tersebut disampaikan kepada Camat untuk mendapatkan pengesahannya.
- Pada tiap-tiap akhir triwulan Camat dengan dibantu oleh Panitia Landreform Kecamatan melaporkan hal tersebut kepada Panitia Landreform Daerah tingkat II.
- Jangka waktu perjanjian minimal untuk sawah 3 tahun dan tanah kering 5 tahun.
- Imbalan pembagian hasil minimal untuk tanah sawah 1:1 dan untuk tanah kering 1:2 kalau di suatu daerah terdapat imbalan pembagian menurut adat yang menguntungkan penggarap/pemaro, maka tetap dipergunakan ketentuan menurut adat setempat. Biaya-biaya bibit, pupuk, ongkos tanam, dan panen dipikul bersama dengan imbalan 1:1.
- Seluruh jumlah luas tanah yang dikuasai penggarap (pemaro) hak milik sendiri atau milik orang lain, tidak boleh melebihi 3 Ha.
- Pada waktu berakhirnya perjanjian bagi hasil penggarap harus menyerahkan tanah garapannya kepada pemilik dalam keadaan

baik, sedangkan kewajiban pemilik tanah adalah membayar pajak yang bersangkutan.

- Badan-badan hukum dan Badan-badan Usaha (PT, Fima, CV) tidak diperkenankan menjadi penggarap pamaro.

Sesuai dengan ketentuan dalam pasal 16 UU No. 2/1960 (yaitu hal-hal yang perlu untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan UU No. 2/1960) diatur oleh Menteri Agraria (sekarang Menteri Dalam Negeri) atau bersama dengan Menteri Pertanian, berturut-turut telah dikeluarkan Keputusan Menteri Muda Agraria No. SK. 322/Ka/1960 tanggal 8-2-1960, tentang Pelaksanaan Undang- Undang UU No. 2/1960 dan Pedoman I yang dikeluarkan oleh Menteri Muda Agraria tertanggal 7 Maret 1960 yang berisi pedoman bagi Bupati Kepala Daerah Kabupaten/ Kotamadya dan Camat serta Kepala Desa di dalam mereka menunaikan tugasnya melaksanakan beberapa ketentuan sebagai yang tercantum dalam undang-undang tersebut.

Kemudian diikuti pula dengan Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tertanggal 28 Oktober 1960 No. Pem. 19/31/34 Sekra 9/3/32 tentang pelaksanaan Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil. Selanjutnya para Bupati Kepala Daerah Tingkat II sesuai dengan pasal 7 Undang-undang tersebut (yaitu besarnya bagi hasil tanah yang menjadi hak penggarap dan pemilik untuk tiap Daerah Tingkat II ditetapkan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan), telah pula mengeluarkan (keputusan mengenai imbalan bagi hasil di daerahnya masing-masing. Perjanjian bagi hasil dewasa ini dalam kenyataannya masih tidak sesuai dengan undang-undang misalnya:

1. Biaya-biaya seperti untuk bibit, pupuk, ongkos tanam dan panen yang seharusnya dipikul bersama, masih menjadi tanggungan penggarap.

Hal ini disebabkan karena terbatasnya tanah pertanian dan banyaknya penggarap yang menginginkan tanah garapan sehingga para penggarap bersedia mengadakan hubungan kerja secara bagi hasil walaupun dengan syarat-syarat yang memberatkan penggarap

2. Belum dilaksanakan pembuatan perjanjian secara tertulis, sebagaimana dikehendaki dalam Undang-undang No. 2 Tahun 1960, dan Peraturan Menteri Agraria No. 4/1964 melainkan masih dilaksanakan secara lisan tidak dilaporkan pada Lurah/Kepala Desa dengan imbalan antara pemilik dan penggarap 1:1 untuk sawah, 1:2 untuk tanah kering.

Di luar Jawa untuk sawah 1:2 atau 1:3 untuk tanah kering, ongkos kerja/tenaga sesuai dengan ketentuan yang berlaku ditanggung oleh penggarap.

Di dalam masyarakat sekarang ini diduga sedang berkembang sistem maro (bagi hasil) dimana yang menjadi penggarap justru orang-orang yang termasuk golongan ekonomis kuat.

Mereka menggarap tanah pertanian persil yang kecil-kecil yang dimiliki oleh petani pemilik tanah miskin, digabungkan menjadi satu unit yang besar. Sedang petani kecilnya menjadi buruh musiman, atau mencari pekerjaan buruh/pekerja kasar di kota-kota.

Gejala lain yang timbul ialah para petani pemilik tanah miskin, menyewakan tanahnya kepada orang-orang kaya/bermodal untuk jangka waktu tertentu 3 sampai 5 tahun.

Penyewa tanah itu selanjutnya bertindak sebagai pengusaha pertanian dengan sistem:

- a. Bagi Hasil dimana pemilik tanah justru menjadi pemaroggarap (di atas tanahnya sendiri). Uang hasil persewaan tanah biasanya dipakai secara boros tidak produktif/efisien, misalnya: untuk membeli kendaraan bermotor, untuk mencoba berdagang, untuk hajat, untuk biaya makan selama pakeklik atau keperluan-keperluan lain.
- b. Penyewa menggarap tanahnya dengan sistem buruh tani lepas/harian/tenaga bebas.

Keadaan tersebut di atas dapat terjadi karena:

1. Penggunaan tanah oleh bukan pemiliknya sendiri yang seharusnya diatur dengan Peraturan Perundangan, sampai sekarang belum ada peraturan pelaksanaannya.
2. Daya beli dan daya tahan para petani terhadap serangan paceklik/kekeringan panjang sangat lemah, sehingga sedikit saja terlambat dalam musim tanam dan musin panen sudah memaksa mereka menempuh jalan darurat di dalam mempertahankan hidupnya.
3. Umumnya kehidupan mereka tergantung pada usaha tani tunggal.

Dalam situasi tersebut di atas kiranya usaha meningkatkan petani penggarap, tidak akan mengenai sasarannya, yaitu perlindungan golongan ekonomis lemah.

Beberapa faktor penghambat ialah:

Kelengahan aparat pemerintah yang menangani

Dengan tidak menutupi kelemahan-kelemahan dari pihak aparat Pemerintah baik di Tingkat Pusat maupun Tingkat Daerah masih kurang diperhatikan pelaksanaan Undang-Undang No. 2/1960 jo peraturan Menteri Agraria No. 4/ 1954 sehingga pelaksanaan bagi hasil yang tidak didasarkan pada Undang-undang No.2/1960 jo PMA No.4/1964 tidak diambil tindakan dan tidak dikenakan sanksi.

Faktor penyebab dari para petani penggarap ialah:

- Adanya faktor paguyuban, yaitu suatu hubungan yang sudah turun-temurun.
- Adanya batas waktu yang ditetapkan dalam perjanjian bagi hasil menurut Undang-undang No. 2 tahun 1960.

Maksud melindungi pihak yang bersangkutan sudah cukup memadai. Demikian juga tugas pengawasan yang diletakkan pada aparat pemerintah di daerah yaitu mulai dari Kepala Desa, Camat sampai Bupati Kepala Daerah.

Pedoman yang terakhir ialah dengan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1974 tentang pedoman tindak lanjut pelaksanaan Landreform. Dalam pasal 4 menyebutkan bahwa oleh Gubernur/

Bupati/Walikota/Walikota Kepala Daerah supaya diadakan usaha secara teratur dan berencana yang diarahkan baik kepada para pejabat pelaksana maupun pihak yang bersangkutan agar peraturan-peraturan mengenai imbalan pembagian hasil dalam perjanjian bagi hasil, peraturan-peraturan mengenai pengambilan tanah pertanian sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 2 tahun 1960 dan Undang-undang No.56 Prp.1960 dimengerti isi dan tujuannya serta dilaksanakan oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Perjanjian Bagi Hasil Perikanan (UU No.16/1964).

Perjanjian bagi hasil perikanan telah diatur di dalam U.U. No. 16/1964 tentang bagi hasil perikanan.

Dalam UU tersebut dibedakan:

1. Perikanan Laut
2. Perikanan Darat

1. Imbalan bagi hasil dan beban tanggungan

1.1 Perikanan laut

Imbalan hasil

- a. Jika dipergunakan perahu layar maka imbalan hasil ialah: minimum 75% untuk penggarap, 25% untuk pemilik perahu.
- b. Jika dipergunakan perahu motor minimum 40% untuk penggarap, 60% untuk pemilik kapal motor.

1.2. Imbalan beban tanggungan

- a. beban-beban yang menjadi tanggungan bersama ongkos lelang, biaya perbekalan selama di laut, biaya sedekah laut dan iuran-iuran yang ditetapkan Pemda Tingkat II.
- b. beban tanggungan nelayan pemilik: ongkos pemeliharaan/ perbaikan perahu biaya eksploitasi usaha penangkapan (pembelian solar, minyak, es dll).

I.3 Perikanan Darat

Imbangan hasil:

- a. pembagian hasil ikan piaraan: minimum 40% untuk penggarap, 60% untuk pemilik.
- b. ikan liar: minimum: 60% untuk penggarap, 40% untuk pemilik.

I.4 Imbangan beban tanggungan

Beban-beban yang menjadi beban bersama pemilik dan penggarap ialah: pembelian benih, biaya pengedukan saluran air, pemupukan tambak, perawatan pintu air.

- Beban-beban yang menjadi tanggungan pemilik tambak ialah: pintu air dan pajak tanah.
- beban yang menjadi tanggungan penggarap ialah: biaya untuk penyelenggaraan pekerjaan, pemeliharaan ikan sehari-hari dan biaya penangkapan.

I.5 Apabila bagi hasil menurut kebiasaan setempat sudah lebih menguntungkan pemaro penggarap, maka aturan yang lebih menguntungkan pemaro penggarap itulah yang dipergunakan.

2. Syarat-syarat bagi penggarap tambak

2.1. Warga Negara RI yang mampu secara aktif menyelenggarakan pekerjaan pemeliharaan ikan darat.

2.2. Jumlah tambak yang dikuasainya termasuk yang dimiliki sendiri, tidak melebihi batas maksimum.

Kesimpulan: Badan Hukum, CV, Firma. Tidak boleh menjadi pemaro, penggarap.

3. Jangka Waktu Perjanjian Bagi Hasil

3.1. Jangka Waktu perjanjian Bagi Hasil perikanan laut paling sedikit 1 tahun, berturut-turut.

3.2. Bagi Hasil perikanan darat paling sedikit 3 tahun berturut-turut.

4. Sewa dan gadai tambak
 - 4.1. Sewa atau jangka gadai tambak dilarang, kecuali dalam keadaan yang sangat mendesak dan untuk jangka waktu terbatas, atau untuk penggarapan rakyat dengan izin khusus dari Kepala Kecamatan.
5. Usaha Perikanan atas dasar upah dan sewa
 - 5.1. Usaha Perikanan Laut oleh badan hukum dengan mempergunakan tenaga buruh nelayan, maka penetapan besamya upah harus mendapat persetujuan Menteri Perburuhan.
 - 5.2. Usaha perikanan oleh perseorangan dengan mempergunakan buruh nelayan atau tambak, maka penetapan besamya upah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I yang bersangkutan.
 - 5.3. Pemerintah Daerah Tingkat I dapat pula mengadakan peraturan tentang persewaan perahu/kapal dan alat-alat penangkapan ikan.
Keterangan: 5.2 dan 5.3. diselenggarakan dengan memperhatikan pedoman- pedoman dari Menteri Perburuhan dan Perikanan.

C. PENGGARAPAN TANAH

1. Pengertian

Menurut hukum yang berlaku (UUPA) penggarapan tanah dapat terjadi dengan sistem:

1. Penggarap dengan pengertian mengerjakan sendiri secara aktif, dengan tanggung jawab dan risiko sendiri, termasuk dalam golongan ini ialah:
 - a. Gadai selama-lamanya 7 tahun.
 - b. Bagi hasil menurut Undang-undang No. 2 tahun 1960.
 - c. Penggarapan tanah oleh pemilik sendiri.
 - d. Penggarapan tanah Negara terjadi sejak sebelum 12 Juli 1954 (tanggal berlakunya Undang-undang No. 8/drt/1954) tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kekuasanya.
ad. a, b, dan d, sudah diuraikan di atas, penggarapan tanah oleh pemilik sendiri sepanjang dikerjakan sendiri tidak ada permasalahan Penggarap tanah oleh pemilik sendiri dengan dibantu tenaga buruh tani

dengan upah harian belum diatur dalam praktik sehari-hari dilaksanakan sesuai dengan adat istiadat setempat, sistem upah sangat tergantung pada jumlah tenaga kerja yang ada dan areal tanah yang harus diolah di suatu desa atau pedukuhan.

2. Penggarapan tanah dalam pengertian mengusahakan tanah dengan mempergunakan buruh/pekerja tani dengan pemberian upah, termasuk dalam golongan ini:
 - a. Sewa tanah untuk tanaman tertentu misalnya: tebu, rosella dan tembakau berdasarkan Undang-undang No. 38 tahun 1960 jo Undang-undang No. 20/1964.
 - b. Penggarapan tanah dengan sistem perusahaan (oleh perusahaan/perorangan).

2. Azas- azas dalam penggarapan/ pengusaha tanah, menurut Undang-undang Pokok Agraria

1. Orang/badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif (pasal 10).
2. Mencegah cara-cara pemerasan dalam cara penggarapan/penguasaan tanah pertanian (pasal 10).
3. Pelaksanaan dari pada azas ini akan diatur dengan peraturan perundangan (belum ada peraturan pelaksana).
4. Perkecualian akan diatur dengan peraturan perundangan (belum diatur).

Azas-azas di dalam pengaturan hubungan kerja yang berkaitan dengan penggarapan atau perusahaan tanah.

1. Bentuk usaha
 - a. Koperasi atau bentuk gotong royong lainnya (pasal 2 ayat (1)).
 - b. Negara dapat mengadakan usaha dengan pihak lain di lapangan Agraria (pasal 12 ayat (2)).
 - c. Usaha Pemerintah dalam agraria yang bersifat monopoli harus diselenggarakan dengan Undang-undang (pasal 13 ayat (3) UUPA), belum diatur.

- d. Usaha-usaha yang bersifat monopoli swasta harus dicegah (pasal 13 ayat (2) UUPA).
2. Sifat Usaha
 - a. Harus dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas (pasal 11 UUPA).
 - b. Perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional (pasal 11 UUPA).
 - c. Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial (bidang perburuhan dalam pengusahaan tanah), pasal 13 ayat (4) UUPA).

Tujuan/Saran Kerjasama

1. Mewujudkan kerjasama berdasarkan kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional (pasal 12 UUPA).
2. Peningkatan produksi dan kemakmuran rakyat (pasal 13 ayat (1)).
3. Menjamin bagi setiap warga Negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia (pasal 13 ayat (2)).

Azas-azas dalam penggarapan atau pengusahaan tanah tersebut dalam dituangkan didalam peraturan-peraturan pelaksanaan.

D. SARAN

Golongan yang memiliki tanah kurang dari 0,1 hektar pada tahun 1963 di Jawa ditaksir sebanyak 4,0 juta rumah tangga.

Karena di Jawa praktis tidak ada tanah pertanian tersisa bagi lapisan terbawah ini dan program transmigrasi hanya mampu memberi peluang secara sangat terbatas, tidak ada cara lain dari pada menyalurkan sebagian besar mereka ke bidang lain luar pertanian.

Namun demikian untuk dapat mengatasi masalah-masalah pembangunan yang berkaitan dengan pertanahan sebagai digambarkan di atas dan langkah-langkah yang perlu segera diambil oleh pemerintah.

Langkah-langkah ini mendasari kebijaksanaan pemerintah dalam pelaksanaan landreform yang dalam GBHN 1973 belum disinggung

walaupun sektor pertanian dan keadilan sosial ditonjolkan.

Dari segi hukum disarankan langkah-langkah sebagai berikut untuk kebijaksanaan jangka pendek dan menengah:

1. Perlu segera adanya Undang-undang Tata Guna Tanah yang dilengkapi dengan peraturan-peraturan pelaksanaannya antara lain yang mengatur tentang konversi penggunaan tanah.
2. Dalam rangka penertiban pemilikan dan penguasaan tanah dibutuhkan data yang lebih tepat menggambarkan kenyataan (*up to date*) dan untuk mencapai hal itu diperlukan penertiban pendaftaran tanah, wajib jual beli dimuka pejabat pembuat akta tanah, klasifikasi dan pemetaan kembali penggunaan tanah.
3. Menertibkan penguasaan atas tanah rakyat beserta hasil produksinya yang dewasa ini banyak ditangani baik oleh perorangan maupun oleh Yayasan dan Perseroan Terbatas (padi, tebu, tembakau, sayuran dan lain-lain).
4. Peninjauan kembali batas maksimum penguasaan dan/atau pemilikan tanah pertanian.
5. Larangan penguasaan tanah tanpa dilandasi hak-hak atas tanah yang sah.
6. Pengaturan penggunaan tanah oleh orang-orang yang bukan Pemilik tanah itu.
7. Perlu dikaji dan dinilai kembali imbalan dalam Bagi hasil dibandingkan dengan penanaman uang dalam usaha.

LAMPIRAN I

DAFTAR PERATURAN PERUNDANGAN MENGENAI PEMILIKAN, PENGUSAHAAN DAN PENGUSAHAAN PENGGARAPAN TANAH PERTANIAN (BUKAN PERUSAHAAN KEBUN BESAR)

I. PERATURAN DASAR

1. Undang-undang Dasar 1945 Khususnya pasal 33 ayat 3
2. Undang-undang No. 5 tahun 1960 (LN. 1960-104) penjelasan TLN 2043) Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (lebih dikenal dengan sebutan “Undang-undang Pokok Agraria) (UUPA)

II. PENETAPAN LUAS MAKSIMUM DAN MINIMUM TANAH PERTANIAN

1. Undang-undang No. 55 Prp. tahun 1960 (LN 1960-1974) Penjelasan TLN 2117. Menetapkan luas maksimum dan minimum tanah pertanian yang boleh dikuasai seorang dan keluarganya.
2. Surat Keputusan Menteri Agraria tgl. 31 Desember 1960 No. SK.978/Ka/1960. Menetapkan luas maksimum tanah pertanian yang boleh dikuasai seorang dan keluarganya untuk tiap Daerah Tingkat II.
3. Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria No. Sekra/9/1/2. Menurut instruksi untuk melaksanakan UU No. 56 Prp. 1960 dan penjelasan mengenai beberapa pengertian.

III. LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA GUNTAI (ABSENTEE)

1. Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 (LN 1961-280) Larangan untuk memiliki tanah pertanian yang letaknya di kecamatan lain dari pada tempat tinggalnya (pasal 5).
Penjelasan TLN 2322.
2. Peraturan Pemerintah No. 4, tahun 1964 (LN 1964-122) Penyempumaan ketentuan Pasal 3 PP No. 224 tahun 1961.
Penjelasan TLN 2702.
3. Peraturan Pemerintah No.4 tahun 1977 (LN 1977-5) Pengecualian bagi para Pensiunan pegawai negeri dari pada larangan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai.
Penjelasan TLN 3094.

IV. PENGEMBALIAN TANAH PERTANIAN YANG DIGADAIKAN

1. Undang-undang No. 56 Prp. tahun 1960 (vide II/I). Khususnya pasal 7: Pemegang gadai tanah pertanian wajib mengembalikan tanah yang bersangkutan kepada pemiliknya jika gadai itu telah berlangsung 7 tahun, tanpa hak untuk meminta uang tebusan.
2. Surat keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. Sk. 10/Ka/1963 (tgl. 1 Maret 1963). Menegaskan, bahwa ketentuan tersebut berlaku juga terhadap gadai tanaman keras.
3. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 20 tahun 1963. Pedoman penyelesaian pengembalian tanah pertanian yang digadaikan.

Catatan: Merupakan yurisprudensi tetap Mahkamah Agung, bahwa para pihak tidak diperbolehkan mengadakan perjanjian yang menyimpang dari ketentuan UU No.56 Prp. 1960. Vide Putusan Mahkamah Agung tgl. 6 Maret 1971 No. 180/K/SIP/1970 (Dalam yurisprudensi Indonesia Edisi II tahun 1971).

V. BAGI HASIL TANAH PERTANIAN

1. Undang-undang No. 2 tahun 1960 (LN 1960-2) penjelasan TLN 1924. Memuat ketentuan-ketentuan mengenai bagi hasil tanah pertanian: Persyaratan bagi penggarap, bentuk perjanjian, jangka waktu perjanjian, pembagian hasil dan kewajiban- kewajiban pemilik dan penggarap.
2. Peraturan Menteri Agraria No. 4 tahun 1964 Memuat pedoman penyelenggaraan administrasi perjanjian bagi hasil.

VI. PEMBAGIAN TANAH YANG TERKENA LANDREFORM DAN PEMBERIAN GANTI RUGI KEPADA PARA BEKAS PEMILIKNYA

1. Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 (vide III/1) Memuat ketentuan mengenai tanah-tanah yang dibagikan cara pembagiannya, syarat-syarat bagi para penerima distribusi, penetapan harga tanah dan cara pembayarannya (baik bagi para bekas pemilik maupun para penerima distribusi).
2. Peraturan Menteri Agraria No. 3 tahun 1964. Memuat ketentuan mengenai tata cara pemungutan uang dalam rangka pelaksanaan Landreform.
3. Surat keputusan Menteri Dalam Negeri tg1. 3 Desember 1975 No. 257 tahun 1975. Memuat ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan pembayaran ganti rugi secara “langsung” (dari penerima distribusi kepada Panitia Landreform Kabupaten/ Kotamadya, untuk kemudian dibayarkan kepada bekas pemilik tanah yang bersangkutan.

4. Undang-undang No. 6 tahun 1964 (LN 1964-61) Penjelasan eluaran surat hutang landreform. TLN 2659.
5. Peraturan Menteri Agraria No. 5 tahun 1964. Memuat ketentuan mengenai pelaksanaan pengeluaran surat hutang landreform tahap-tahap pertama.

Catatan:

1. Berhubung dengan terjadinya peristiwa G.30. S dan perubahan-perubahan dalam bidang moneter kemudian, pengeluaran SHL yang sudah selesai disiapkan terpaksa ditangguhkan hingga sekarang.
2. Pemberian tanah kepada transmigran vide Undang-undang No. 3 tahun 1972 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi (LN 1972, khususnya pasal 7 (penjelasan TLN 2988).

VII. PENYEDIAAN TANAH UNTUK TANAMAN TANAMAN TERTENTU

1. Undang-undang No. 38 Prp tahun 1960 (LN 1960-120) Penjelasan TLN 2058. Memuat ketentuan-ketentuan memberi kuasa kepada Menteri Dalam Negeri untuk menetapkan minimum luas tanah yang harus disediakan /maksimum luas tanah yang boleh di tanah tanaman-tanaman tertentu.
2. Undang-undang No. 20 tahun 1964 (LN 1964-158) Penjelasan TLN 2700. Memuat perubahan dan tambahan UU. No. 38 Prp 1960.

VIII. PENDAFTARAN TANAH

- Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 (LN 1960-28 Penjelasan TLN 2171. Memuat ketentuan-ketentuan mengenai pemberian surat-surat tanda bukti kepemilikan dan penguasaan tanah.

II. MASALAH SEWA MENYEWA, SAKAP MENYAKAP TANAH DAN HUBUNGAN KERJA DIBIDANG PERTANAHAN PADI SAWAH DI JAWA

A. SEWA MENYEWA, SAKAP MENYAKAP TANAH SAWAH DI PULAU JAWA

1. Bentuk-Bentuk Sewa dan Sakap Menyakap di Pulau Jawa

Beberapa studi kasus di Pulau Jawa menunjukkan di Jawa Barat petani menyakapkan tanah lebih banyak dari pada menyewakan, sebaliknya di Jawa Tengah dan Jawa Timur petani-petani lebih banyak menyewakan daripada menyakapkan tanahnya, tetapi bentuk-bentuk sakap menyakap di Jawa Tengah dan Jawa Timur ragamnya lebih banyak daripada di Jawa Barat. Di Jawa Barat hanya ada “maro”, di Jawa Tengah dan Jawa Timur di samping maro ada “*maro-miring*”, “*mertelu*” dan “*moropat*”. Petani-petani yang menyewa pada umumnya termasuk petani yang relatif lebih kaya (memiliki tanah rata-rata lebih luas) sedang petani-petani yang menyakap relatif lebih miskin (tanah miliknya kecil atau tidak memiliki tanah). Sewa menyewa lebih banyak diantara petani yang agak jauh hubungan kekeluargaannya, sedangkan sakap menyakap lebih banyak di antara petani yang mempunyai hubungan kekeluargaan yang lebih dekat. Jangka waktu sewa menyewa pada umumnya jelas dan terbatas (dari satu musim sampai 4 tahun). Waktu sakap menyakap walaupun tidak ada ikatan kontrak, waktunya seolah-olah tidak terbatas. Banyak kasus dimana sakap menyakap dapat berlangsung lebih dari 10 tahun.

2. Hak dan Kewajiban dalam Sewa Menyewa

Penyewa membayar sewa kepada pemilik/penguasa tanah yang besarnya (absolut) ditetapkan sebelum pengolahan tanah. Pembayaran sewa ada yang dilakukan menjelang tanah diolah, ada yang dilakukan setelah atau waktu panen dan ada pula pembayaran dilakukan jauh sebelum masa pengolahan. Bentuk pembayaran ada yang dengan uang ada pula dalam natura (padi). Besarannya sewa berbeda dengan dari satu daerah ke daerah lain, di dalam desa yang sama pun sewa tanah dapat bervariasi yang ditentukan oleh: (1) kesuburan tanah, (2) keadaan pengairan dan (3) lokasi tanah bila sewa dibayar

dalam bentuk uang, disamping ketiga faktor di atas besarnya sewa akan dipengaruhi pula oleh harga-harga hasil pertanian yang dapat dihasilkan di atas tanah tersebut.

Kewajiban penyewa membayar sewa kepada pemilik/penguasa tanah dan seluruh biaya usaha tani mulai pengolahan tanah sampai panen menjadi tanggung jawab penyewa pemilik tanah membayar IPEDA dan iuran/tagihan lain yang lazimnya menjadi kewajiban bagi semua yang mempunyai hak memiliki/menguasai tanah. Karena beban yang dipikul penyewa telah ditetapkan dalam jumlah absolut sebelum pengolahan tanah, beban biaya ini akan merupakan biaya tetap (*fixed cost*) bagi penyewa dengan demikian besarnya sewa tanah seharusnya tidak mempengaruhi tingkat optimal penggunaan *variable inputs* (seperti tenaga kerja, pupuk dan sebagainya).

Masuknya teknologi baru (bibit unggul, pemupukan, pestisida dan sebagainya) dan perbaikan pengairan meningkatkan hasil per hektar tanah sawah. Studi kasus di Jawa Barat dan Jawa Tengah menunjukkan dengan kenaikan produktivitas tanah, sewa tanah pun naik, Kenaikan produksi terjadi di desa-desa sampel sebesar 25-35% dan kenaikan sewa tanah terjadi pula yang mencapai 18 sampai 43 %. Kenaikan sewa tanah ini dapat dilihat pada Tabel I-1.

Tabel I.1. Besarnya Sewa Tanah Per Hektar dan Perubahannya

Desa	Besarnya sewa	(Kw/ha/musim)	Perubahan Sewa (%)
	MT 68/69	MT 72/73	
Jawa Barat			
1. Gekbrong	7,0	10,0	43
Jawa Tengah			
1. Bulus Pesantren	10,4	10,0	36
2. Sukaraja Lor	12,8	15,1	18
3. Kebanggaan	9,5	11,6	22

3. Hak dan Kewajiban dalam Sakap Menyakap

Maro, penyakap dan pemilik tanah masing-masing menerima separo bagian dari hasil kotor. Di beberapa tempat biaya “saprodi” dipikul bersama, penyakap dan pemilik masing-masing memikul 50%. Di beberapa daerah biaya saprodi semuanya menjadi beban si penyakap (di desa Warung Jaud,

Jawa Barat dan di desa Mendungan, Jawa Tengah).

Mertelu, penyakap menerima $1/3$ bagian dan pemilik tanah menerima $2/3$ bagian dari hasil kotor. Saprodi menjadi beban seluruhnya (di desa Kawarasan, Jawa Tengah).

Meropat, penyakap menerima $1/4$ hasil kotor dan pemilik tanah $3/4$ bagian. Biaya saprodi semua menjadi tanggungan tanah (di desa Kawarasan, Jawa Tengah).

4. Pengaruh Sakap Menyakap terhadap Pemakaian Teknologi

Dalam sakap menyakap dimana biaya saprodi seluruhnya menjadi beban si penyakap mempengaruhi kesediaan penyakap untuk memakai saprodi. Studi kasus di desa Mendungan (Yogyakarta) menunjukkan bahwa walaupun semua petani masih menggunakan pupuk di bawah tingkat yang disarankan penyuluh pertanian, tetapi petani penyakap menggunakan pupuk masih lebih rendah dari petani pemilik dan penyewa (penyakap, penyewa dan pemilik masing-masing memakai pupuk hanya 57%, 72% dan 85% dari dosis yang disarankan penyuluh), Studi tersebut menyimpulkan pemakaian pupuk yang rendah oleh penyakap disebabkan kenaikan hasil sebagai akibat pemupukan harus dibagi dua antara pemilik dengan penyakap sedangkan biaya pupuk dipikul sendiri oleh penyakap. Bila tingkat pemakaian pupuk mempengaruhi produktivitas tanah, hubungan sakap menyakap diduga akan mempengaruhi efisiensi (antara lain produktivitas) penggunaan tanah.

B. HUBUNGAN KERJA (KONTRAK KERJA) DALAM PERTANIAN PADI DI JAWA

1. Sistim “Ngepak-Ngedok”

Dahulu buruh tani di desa di Pulau Jawa bebas mendapat kesempatan bekerja sebagai buruh panen (“derep”), bahkan buruh tani dari luar desa pun diberikan petani di desa yang bersangkutan untuk mengikuti panen tanpa syarat. Dari hasil panen buruh panen mendapat bagian tertentu yang besarnya berbeda-beda dari satu daerah ke daerah lain. Di Kabupaten Karawang misalnya, pada tahun lima puluhan buruh panen menerima $1/5$ bagian (20%) dari hasil panen. Bagian yang diberikan kepada buruh panen ini disebut “*bawon*”. Pada akhir-akhir ini kesempatan sebagai buruh panen tidak

sebebas dahulu, karena buruh panen telah dibebani tugas-tugas tambahan sebagai persyaratan untuk mendapatkan hak panen. Tugas-tugas tambahan tersebut berbeda dari satu daerah ke daerah lain dan besamya bagian hasil panen yang menjadi hak buruh pun berbeda seperti dapat kita lihat pada Tabel II.1.

Tabel II.1. Kewajiban dan Balas Jasa Pada Beberapa Sistem Ngepak-Ngedok di Jawa, Musim Tanam Tahun 1973

Desa Sampel	Sebutan Daerah	Kewajiban Buruh	Besamya Balas Jasa	
			Pengedok*)	Penderep**)
1. Cidahu (Subang)	Ceblokan	a. Cabut bibit b. Menanam c. Menyiang	1/6	1/12
2. Serang (Pemalang)	Pajegan	Menanam	1/6	1/12
3. Kebanggan Paculan (Banyumas)	Paculan	a. Mencangkul b. Mopok pematang c. Menanam	1/5 – 1/6	1/10 – 1/12
4. Sukosari Kedokan (Jember)	Kedokan	a. Menanam b. Menyiang	1/5	Upah uang
5. Tanggul W. (Jember) Kedokan	Kedokan	a. Menanam b. Menyiang	1/5	1/10

*) Bila Pengedok memanen sendiri

***) Bila Pemilik hak panen (pengedok) memberikan kesempatan pada orang lain.

Bentuk hubungan kerja baru ini di tiap daerah mempunyai nama (sebutan) tersendiri. Untuk memudahkan komunikasi dengan pembaca, hubungan kerja yang baru ini kita beri nama “ngepak-ngedok”. Pada dasarnya buruh ngepak-ngedok berusaha menguasai seluruh hasil panen yang menjadi haknya, tetapi jika terjadi kekurangan tenaga sewaktu masa panen buruh ngepak-ngedok memberikan kesempatan bagi buruh lain yang tidak mempunyai hak panen. Buruh panen ini (“penderep”) mendapat 50% dari bagian buruh yang mempunyai hak panen (buruh ngepak-ngedok) atau mendapat upah dalam bentuk uang.

Sebenarnya hubungan kerja baru ini hanyalah sebagai salah satu akibat dari *man/land ratio* yang semakin meningkat di pedesaan di Pulau Jawa dimana *sharing poverty* melalui bawon dengan alat panen ani-ani tidak dapat bertahan lagi. Dengan semakin sempitnya usaha tani rata-rata per keluarga dan perkembangan kesempatan kerja di luar sektor pertanian tidak seimbang dengan perkembangan pertumbuhan jumlah tenaga di pedesaan, upah tenaga kerja (khususnya upah panen) semakin mendekati *opportunity cost* tenaga kerja. Kalau dahulu bagian buruh panen sama dengan bagian yang menjadi hak buruh ngepak-ngedok, pada saat ini bagian buruh panen hanya 50% dari bagian buruh ngepak-ngedok. Terlepas dari apakah bagian yang diterima buruh ngepak-ngedok masih sama atau lebih besar dari *opportunity cost* tenaga kerjanya jelas bahwa kedudukan buruh tani relatif telah semakin lemah.

Jika kita bandingkan pendapatan sebagian buruh lepas dengan upah buruh ngepak- ngedok (Tabel II.2), hasil perhari kerja buruh ngepak-ngedok masih lebih tinggi dari buruh tani lepas.

Jadi walaupun beban tambahan dipikulkan dengan pengedok, upah per hari kerja masih lebih besar sebagai pengedok daripada buruh lepas.

Tabel II.2 Pendapatan Perhari Kerja Sebagai Pengedok Dibandingkan Dengan Pendapatan Perhari Kerja Sebagai Buruh Lepas

Uraian	Cidahu	Kebanggan	Geneng	Sukosari	Tanggul Wetan
1. Jumlah hari kerja pengedok (HK/ha)	80	107	43	66	98
2. Nilai upah harian ¹⁾ (Rp/ha)	4.000	5.600	2.100	4.950	4.900
3. Upah perhari kerja (Rp/ha)	50	52	49	75	50
4. Produksi per-Ha (Kwt/HK)	30.05	29.90	29.94	48.91	38.70
5. Upah buruh panen ²⁾ :					
a. Naturan/padi (Kwt/ha)	2.51	1.66	3.79	4.84	3.87
b. Nilai (Rp/ha)	7.028	3.652	12.128	8.712	6.966
6. Upah sebagai pengedok ³⁾ :					
a. Natura (Kwt/ha)	2.51	3.31	3.79	4.84	3.87
b. Upah uang (Rp/ha)	-		1.079	-	-

c. Total pendapatan dalam rupiah (Rp/ha)	7.028	7.282	13.203	8.712	6.966
d. Pendapatan per-HK (Rp/HK)	88	68	307	132	82

Keterangan:

- 1) Nilai upah andai kata pekerjaan yang harus dilakukan pengedok dilakukan oleh buruh lepas. Pekerjaan-pekerjaan yang harus dilakukan pengedok lihat Tabel II.
- 2) Upah panen ini akan jatuh pada pengedok bila pengedok memanen sendiri.
- 3) Panen dilakukan penderep, jadi upah ini seolah-olah merupakan upah buruh untuk melakukan kewajiban-kewajiban sebagai pengedok (lihat Tabel II.1)

2. Motivasi Petani Mengedokkan Tanahnya

Jelas dari Tabel II.2 di atas bahwa kesempatan mengedok bagi buruh tani merupakan jaminan untuk mendapat kesempatan panen dan imbalan sebagai pengedok lebih besar jika dibandingkan dengan pendapatan sebagai buruh lepas karena kesempatan kerja yang terbatas bagi buruh tani. Petani penggarap juga mempunyai beberapa pertimbangan yang menguntungkan dengan sistem ngepak-ngedok selagi kelembagaan memberikan kesempatan panen kepada siapa saja di waktu panen masih hidup.

Keuntungan-keuntungan sistem ngepak-ngedok yang dirasakan petani penggarap antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Dengan sistem ngepak-ngedok jumlah pemanen akan terbatas karena pengedok akan membatasi jumlah pemanen agar dapat menguasai seluruh hasil panen yang menjadi haknya. Dengan berkurangnya jumlah pemanen, cara memanen akan lebih hati-hati dan padi semakin sedikit yang tertinggal atau terbuang dengan demikian hasil seluruhnya akan lebih besar. Bila terpaksa harus dibantu buruh panen, pengedok akan turut mengawasi para pemanen yang berlaku curang.
- b. Petani penggarap tidak perlu menyediakan modal *cash* untuk menggaji buruh menanam, menyang bahkan juga untuk mencangkul di beberapa daerah seperti di Desa Kebanggan (Banyumas) dan Desa Cidahu (Subang).
- c. Biasanya bila famili dekat ikut panen, bawon biasanya besar. Hal ini dapat dihindarkan dengan mengedokkan tanahnya kepada orang lain.

Pada akhirnya famili pun terpaksa mengikuti syarat-syarat pendedok untuk mendapatkan hak panen.

- d. Dalam beberapa hal mengedokkan dimaksudkan untuk mengalihkan sebagian risiko kepada buruh pendedok. Misalnya di Desa Geneng (Ngawi) tanah hanya dikedokkan di musim kemarau karena keadaan pengairan tidak pasti dan hasil sawah pun tidak dapat dipastikan karena sebagian biaya dipikul buruh sendiri, bila terjadi kegagalan hasil petani penggarap tidak memikul semua kerugian. Ada kemungkinan petani penggarap akan cenderung untuk tidak mengedokkan tanahnya lagi pada musim kemarau di Desa Geneng.
3. Pengaruh Sistem Ngepak-Ngedok Terhadap Pemakaian Teknologi Kesempatan Kerja dan Penyebaran Pendapatan

Karena buruh tidak ikut memikul biaya saprodi (bibit, pupuk, pestisida dan lain-lain, buruh tidak ikut menentukan pemakaian teknologi biologis dan kimiawi (bibit unggul, pupuk dan sebagainya) sesuai dengan tugas yang menjadi kewajiban buruh (untuk mendapatkan hak panennya) seperti mencangkul, mencabut bibit, menanam, menyiang dan memanen buruh sangat menentukan dalam pemilihan teknologi mekanis yang akan dipakai dalam kegiatan-kegiatan tersebut. Di Desa Sukosari (Jember) dan Desa Kebanggan (Banyumas) misalnya, buruh mengganti ani-ani dengan sabit untuk memanen. Penggantian ani-ani dengan sabit ini oleh pemilik hak kedokan (di Sukosari, Jember) dan pemilik hak paculan (di Kebanggan, Banyumas) dimaksudkan agar anggota keluarganya dapat melakukan panen tanpa bantuan tenaga luar keluarga, dengan demikian seluruh hasil panen yang menjadikannya dimiliki seluruhnya oleh buruh pemilik hak kedokan dan paculan tersebut.

Hubungan kerja seperti ngepak-ngedok (ceblok, paculan, dan sebagainya) pada dasarnya adalah suatu hubungan kerja yang menjamin adanya kesempatan panen bagi buruh tani. Wajarlah bila buruh tani berusaha untuk menguasai seluruh hasil panen yang dapat menjadi haknya. Untuk itu buruh tani menggunakan sabit agar keluarganya dapat melakukan panen tanpa bantuan tenaga luar keluarga di atas tanah-tanah dimana ada hak

panennya. Hal ini mengakibatkan kesempatan kerja panen yang terbatas bagi keluarga buruh yang tidak mempunyai hak panen. Bentuk hubungan kerja ngepak-ngedok dan sebagainya yang juga mendorong pemakaian teknologi yang kurang padat karya akan mengakibatkan berkurangnya kesempatan kerja dan kurang meratanya penyebaran pendapatan bagi buruh-buruh panen di desa. Di kedua desa ini hampir tidak ada lagi buruh panen yang berasal dari luar desa, dengan berkembangnya hubungan kerja ngepak- ngedok dan pemakaian sabit untuk panen.

DAFTAR PUSTAKA

- 1 Kano, Hiroyoshi Pemilikan Tanah dan Kesempatan Kerja. Buku Laporan Sementara Survei Sosial Ekonomi Desa di Daerah Bantul, Yogyakarta, 1977 p. 16-19.
- 2 Kano, Hiroyoshi Studi Keadaan Sosial Ekonomi Desa di Malang Selatan, Yogyakarta, 1977 p. 33-39.
- 3 Rishadi, Ken Suratiyah Status Tanah Garapan pada Usaha Tani Padi Sawah. Majalah Agro Ekonomi Departemen Ekonomi Pertanian, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, November 1977 p 88-95.
- 4 Siregar Beberapa Aspek Sakap Menykap dan Sewa-Menyewa pada Usaha Tani Padi di Jawa. Kertas Karya/Laporan IPS pada Lokakarya Masalah Teknologi Pertanian dan Dinamika Pedesaan dalam Rencana Penelitian 1974/1979 Bandung, Desember 1974.
- 5 Siahaan, Hotman Pemilikan dan Penguasaan Tanah, Adopsi Teknologi Pertanian Modern dan Disparitas di Daerah Pedesaan, Lembaga Studi Pedesaan dan Kawasan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Desember 1972, p.
- 6 Soentoro Diskusi Penggunaan Tanah Pertanian dan Kredit Pedesaan. Kertas Karya/Laporan IPS Pada Lokakarya Masalah Teknologi Pertanian dan Dinamika Pedesaan dalam Rencana Penelitian 1974/1979, Bandung, Desember 1974.
- 7 Soentoro Sistem Perburuhan “Ngepak-Ngedok” di 6 Desa sample di Jawa. Kertas Karya/Laporan IPS Pada Lokakarya Masalah Teknologi Pertanian dan Dinamika Pedesaan dalam Rencana Penelitian 1974/1979, Bandung, Desember 1974.

III. MASALAH PENGGARAPAN TANAH RAKYAT UNTUK TANAMAN TEBU

A. PENDAHULUAN

- (1) Di Jawa terdapat 55 pabrik gula yang kecuali 2 pabrik seluruhnya menggunakan tanah rakyat untuk tanaman tebu. Tanah rakyat yang setiap tahun ditanami tebu dengan sistem “glebagan” ini meliputi kira-kira 80.000 ha. Tanah rakyat tersebut disewa dari petani pada umumnya selama 16 bulan.
- (2) Karena perkembangan penduduk, kebutuhan tanah rakyat untuk produksi pangan makin lama makin menekan sehingga harga sewa yang harus dibayar oleh pabrik- pabrik gula untuk tanaman tebu setiap tahun semakin meningkat. Menghadapi pelepasan/penyediaan tanah rakyat yang makin sulit ini pabrik-pabrik gula tidak mampu membayar harga sewa yang terus naik.

Dalam hal penerimaan tingkat sewa tanah tertentu oleh petani selalu ada semacam unsur “pengorbanan” pada pihak petani pemilik tanah. Hubungan antara pabrik gula dan petani pemilik tanah pada umumnya tidak selalu “harmonis”. Berbagai upaya telah ditempuh untuk mencari cara yang dapat memuaskan semua pihak yaitu petani, pabrik gula dan pemerintah, misalnya melalui sistem bagi hasil pada tahun 1963, baik secara kooperatif maupun kolektif. Namun cara-cara tersebut ternyata tetap belum memuaskan bagi semua pabrik gula. PG Madukismo dan Kreet Baru sampai laporan ini disusun melaksanakan sistem bagi hasil yang ternyata cukup memuaskan.

- (3) Keharusan untuk menetapkan tingkat sewa yang dianggap “adil” oleh pemerintah daerah setiap tahun, makin lama dianggap makin berat. Dalam keadaan yang demikian timbul ide apakah tidak akan lebih baik apabila pabrik gula tidak usah setiap kali menyewa tanah rakyat tetap membeli (saja) tebu yang ditanam sendiri oleh petani secara sukarela. Karena setiap 3 tahun sekali selama puluhan tahun tanah mereka sudah ditanami tebu, maka dengan bimbingan yang intensif dari pabrik- pabrik gula dan pemberian kredit yang secukupnya, tentulah akhirnya petani

sanggup mengusahakan tanaman tebu sendiri seperti juga tanaman padi, jagung, tembakau dan tanaman palawija lainnya. Kalau beberapa daerah seperti Malang Selatan (areal PG Krebet Baru) dan Kediri (areal PG Pesantren) tanaman tebu rakyat dapat berkembang baik dan pendapatan petani dari tanaman tebu lebih tinggi daripada tanaman padi, maka diduga tebu rakyat dapat pula dikembangkan di daerah-daerah lain.

- (4) Demikian, maka dikeluarkanlah instruksi Presiden No. 9 April 1975 yang berisi instruksi pengalihan sistem penggunaan tanah rakyat untuk tanaman tebu dari sistem sewa (yang berlaku sejak zaman penjajahan 1918) menjadi sistem tebu rakyat. Pengalihan sistem ini diharapkan dapat dilakukan secara bertahap sejak musim tanam tahun 1975, tetapi hendaknya seluruhnya sudah selesai (seluruh tanaman tebu sudah merupakan tanaman tebu rakyat) pada musim tanam 1979. Adapun tujuan instruksi tersebut adalah (1) untuk meningkatkan dan memantapkan produksi gula, (2) untuk meningkatkan pendapatan petani tebu, (3) (tidak tertulis secara tegas), untuk memperluas kesempatan kerja serta meningkatkan perataan pendapatan masyarakat petani di pedesaan.

B. MASALAH

- (1) Dari segi hukum, sistem sewa yang sudah berjalan lebih dari setengah abad sejak 1918, memang merupakan satu sistem yang sudah mapan. Sistem sewa ini dipergunakan karena dapat memenuhi kebutuhan pabrik-pabrik gula akan tanah untuk tanaman tebu tetapi hak milik atas tanah tidak perlu lepas dari tangan petani. Sesudah kemerdekaan dan setelah diundangkannya UUPA, maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 38/1960 untuk menjamin bahwa pabrik-pabrik gula akan memperoleh tanah yang diperlukan yaitu sekitar 80.000 ha setiap tahun. Peraturan Pemerintah yang kemudian menjadi Undang-undang No. 38 Prp/1960 ini sampai sekarang masih berlaku.

Dengan adanya Inpres No. 9/1975, maka timbul persoalan apakah UU No. 38 Prp/1960 masih dapat dipakai sebagai jaminan penyediaan tanah untuk tanaman tebu.

(2) Pada umumnya ada keraguan untuk dapat mencapai tujuan Inpres. Dasar-dasar keraguan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Kecuali di Malang Selatan, Kediri, dan sebagian Pati, maka pada dasarnya tanaman tebu adalah tanaman pabrik atau tanaman perkebunan. Ia harus diusahakan secara teliti dan ilmiah dengan pengetahuan dan keterampilan yang tinggi.

Di daerah-daerah di mana tebu merupakan tanaman rakyat maka tebu tidak hanya digiling untuk membuat gula pasir, tetapi juga untuk dibuat gula mangkok, gula tumbu atau gula merah. Ini berarti bahwa di daerah tebu rakyat pasaran atau pembeli tebu bukan hanya pabrik gula, tetapi juga perusahaan-perusahaan gula mangkok. Banyak petani yang bahkan mempunyai mesin-mesin kecil pengolahan/pembuat gula mangkok sendiri. Selain itu tanah-tanah yang dipakai untuk menanam tebu di daerah-daerah ini bukan tanah sawah yang berpengairan tetapi tanah-tanah tadah hujan. Di daerah-daerah seperti ini tanaman padi memberikan penghasilan (penerimaan) yang lebih rendah daripada tanaman tebu. Tebu adalah tanaman yang paling menguntungkan.

- b. Pemilikan tanah yang terlalu kecil ($\pm 0,3$ ha per keluarga tani) menimbulkan masalah yang amat sulit. Kalau dalam pengusahaan tanaman padi atau palawija manajemen unit-unit kecil masih mungkin, maka dalam tebu rakyat ada keharusan untuk pengelolaan secara kelompok. Pengelolaan secara kelompok inilah yang tidak mudah pelaksanaannya, lebih-lebih bila pemilik tanah tidak menjadi penggarap. Struktur agraria yang demikian memang tidak memungkinkan pengusahaan tanaman rakyat secara efisien.
- c. Mengenai harapan kenaikan pendapatan petani tebu, tergantung pada banyak faktor yaitu hasil per hektar, rendemen, biaya produksi dan harga gula atau harga tebu. Berdasarkan pengalaman pada Bimas padi, jaminan harga pemerintah ini tidak mudah pelaksanaannya. Sementara itu dibandingkan dengan padi, tanaman tebu jauh lebih besar risikonya dan umur tanaman yang 3 kali lebih lama daripada

padi hanya lebih menambah risiko petani dan mengurangi gairah petani untuk memilikinya.

- d. Juga harapan bahwa sistem tebu rakyat intensifikasi (TRI) akan dapat menambah kesempatan kerja petani tebu, ternyata sangat sukar dapat dipenuhi.

Bahkan dengan sistem keprasan kesempatan kerja ini (pada musim berikutnya) dapat menjadi berkurang.

C. HASIL-HASIL TRI SELAMA 3 TAHUN

- (1) Menteri Pertanian dalam pidato pengarahannya pada Rapat Kerja PTP/ PNP 13 Desember 1977 menyatakan bahwa hasil per hektar tanaman tebu (termasuk TRI) telah menurun dalam 3 tahun terakhir 1975-1977 sebagai berikut:

Tahun	Ton/ha	Areal (000 ha)	Produksi Total (000 ton)
1975	10,80	82,9	890
1976	10,29	89,3	887
1977	10,26	t.a.d	t.a.d

- (2) Tujuan Inpres No. 9/1975, bahwa petani tebu diharapkan akan menjadi “manager” usaha tani tebunya, belum tercapai. Di banyak tempat ternyata yang kini berperan adalah ketua kelompok atau KUD yang mengelola tebu rakyat atas nama petani. Petani pemilik tanah ada yang masih bekerja sebagai buruh di tanahnya, ada yang tidak lagi terlibat dengan tanah miliknya.

Karena pemilikan tanah yang sangat kecil-kecil maka petani pemilik tanah ini memindahkan pengusahaan tanahnya kepada “petani” yang lebih besar dan mempunyai modal yaitu “petani pedagang”, “petani pejabat” dan “petani kuat” lainnya.

D. KESIMPULAN

- (1) Masalah penggarapan tanah rakyat untuk tanaman tebu ini memerlukan perhatian khusus. Di kalangan gula dewasa ini timbul semacam keresahan dan ketidakpastian. Di satu pihak para pelaksana kebijaksanaan pemerintah berusaha keras untuk melaksanakan instruksi

tersebut yang di beberapa daerah memang telah terlihat hasil-hasil yang menggembirakan.

Tetapi di pihak lain data-data lapangan menunjukkan bahwa instruksi tersebut memang tidak mudah dilaksanakan. Maka untuk mengurangi keresahan dan ketidakpastian tersebut serta untuk benar-benar memantapkan produksi gula dirasakan urgensinya untuk mengadakan penelitian yang mendalam secara kontinyu. Dan selama dilakukannya penelitian ini dirasa perlu agar batas waktu pengalihan sistem sewa diperpanjang, misalnya sampai berakhimya Repelita III.

LAMPIRAN III

SEJARAH PENGGARAPAN TANAH RAKYAT UNTUK TANAMAN TEBU

Abad 17 - 18	VOC mengusahakan 100 Perkebunan Gula sekitar Batavia.
Akhir abad 18-1830	Usaha VOC dilanjutkan pemerintah Belanda
1830- 1870	Tanam Paksa Hasil tebu diserahkan kepada pemerintah Belanda sebagai pajak in natura Kerja paksa dimungkinkan di kebun-kebun tebu.
1870	Undang-Undang Agraria (<i>Agrarische Wet</i>). Ada keharusan petani menyerahkan tanah ke P.G. Perusahaan-perusahaan juga berhak mendapat tenaga kerja paksaan dari petani.
1918	<i>Grondhuur Ordonantie</i> dan <i>Vorstenlands Grondhuur Reglement</i> . Penyewaan tanah oleh desa selama 2l 1/2 tahun.
1951	UU Darurat No. 6/1951 yang menjadi UU 6/1952; Jangka waktu persewaan ditetapkan maksimum 1 tahun untuk tanaman yang umumnya kurang dari 1 tahun dan seumur tanaman bila umumnya lebih dari 1 tahun.
1960	UUPA diundangkan, Pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan Peruntukan dan penggunaan tanah.
1960	Berdasarkan UUPA pasal 14 dikeluarkannya Perpu 38/1960 yang kemudian menjadi UU 38 Prp/1960. Pabrik-pabrik Gula mendapat perlindungan untuk menggunakan tanah rakyat. Dan sebaliknya desa harus menyediakan sejumlah minimum luas tanah untuk tanaman tebu.
1963	Dikeluarkan SK Menko Pertanian Agraria SK 3/ka/1963 jo Sk 18/ka/1963 jo SK 19/ka/1963 sebagai proyek percobaan (pilot proyek) untuk menajaki kemungkinan digunakannya sistem bagi hasil (SK 3:

bagi hasil antara pabrik gula dengan koperasi Petani Tebu; SK 4 : bagi hasil antara PG. dengan petani perorangan secara langsung); SK 3 mencakup P.G-P.G Mojo Sragen, Kreet Baru, Colomadu dan Kebon Agung; SK 4 mencakup Rejo Agung, Madukismo, Kadipaten, Tasikmadu, Gondang Baru, Ceper.

1966-77

Seluruh P.G. kembali menggunakan sistem persewaan tanah, kecuali Madukismo (bagi hasil gula kristal) dan Kreet Baru (bagi hasil tebu rakyat).

1973

Keputusan Menteri D.N. No. 162/1973 tentang izin penanaman tebu tunas (keprasan) secara umum dengan ketentuan lokasinya ditentukan oleh Gubemur/KDH.

1975

Inpres 9/1975 tentang Tebu Rakyat Intensifikasi. Sistem sewa tanah harus secara berangsur dialihkan menjadi sistem Tebu Rakyat dan pengalihan harus selesai seluruhnya pada musim tanam 1979.

IV. BUDI DAYA TAMBAK DI INDONESIA

A. PENDAHULUAN

Pemeliharaan ikan bandeng di tambak adalah budidaya bahari yang ditemukan oleh bangsa Indonesia sejak zaman dahulu kala, dan ilmu pertambakan ini menyebar atau ditemukan secara terpisah-pisah sehingga dari Bangladesh sampai Taiwan termasuk negara-negara Asean kecuali Singapura. Setiap negara memproduksi ikan bandeng untuk konsumsi domestik dan setiap daerah produksi di Indonesia menghasilkan bandeng untuk pasaran lokal kecuali di Jawa dimana bandeng produksi Jawa Timur dan Jawa Tengah dipasarkan sampai ke Jawa Barat dan Jakarta.

Tambak dibuat orang di pantai dan di tepi-tepi muara sungai ataupun di tepi sungai dimana air payau dapat diperoleh sebagai dasar pengairan untuk tambak, kecuali di beberapa daerah seperti Lamongan (sawah tambak) dan Sidoarjo (tambak tawar) yang menggantungkan pengairannya pada air tawar.

Tambak menghasilkan ikan bandeng, bermacam-macam udang dan ikan rucah (bermacam-macam ikan yang kurang berharga). Hanya udang yang telah menjadi bahan mentah bagi industri kerupuk dan bahan ekspor yang makin lama makin penting artinya. Berlainan dengan perikanan tangkap yang dapat menimbulkan persoalan kelestarian sumber daya apabila produksi diusahakan meningkat, maka pada tambak persoalan ini jarang terjadi.

Tambak merupakan supplier penting dari protein hewani yang murah bagi menu rakyat Indonesia, sebagai komplemen dari nasi dan protein nabati. Diharapkan konsumsi ikan akan merupakan 10 gram dari 15 gram protein hewani dan dari 55 gram seluruh protein yang dimakan per kapita tiap hari (Sidarto dan Atmowasono).

Budidaya tambak umumnya tidak bersaing dalam penggunaan tanah dengan padi karena keduanya saling mengingkari (*mutually-exclusive*) yaitu tambak menggunakan tanah yang justru tak baik untuk sawah karena pengaruh garam.

Tetapi budidaya tambak di beberapa daerah bersaing dalam penggunaan tanah dengan produksi garam. Di beberapa daerah ada sawah yang sengaja

diasinkan untuk dijadikan tambak atau tambak garam diubah menjadi tambak ikan dan sebaliknya, tetapi umumnya beralasan keekonomian.

Tambak di Indonesia terdapat di provinsi-provinsi D.I. Aceh, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali (sedikit), NTB (sedikit) dan Sulawesi Selatan.

Tanah untuk perluasan tambak umumnya masih ada di luar Jawa. Di Jawa hanya Jawa Barat yang masih mempunyai kemungkinan itu.

B. PEMILIKAN DAN PENGUASAAN TAMBAK

1. Hak atas tanah tambak

Di Jawa pemilikan tambak, masih menurut hukum adat. Satu-satunya kekuatan adalah pada surat kitir atau petuk yang diberikan untuk keperluan pajak, dan terdaftar pada buku letter D seperti pekarangan. Hanya sedikit yang telah mendapat surat sertifikat hak milik UUPA, di Luar Jawa juga hanya sedikit yang mempunyai sertifikat. Di Sulawesi Selatan pernah dilakukan pendaftaran tanah pada buku letter D kecuali afdeling Mandor di zaman kolonial dahulu, tetapi daftar ini hilang pada waktu masa kekacauan.

Di Jawa dan Sulawesi Selatan persoalan mendapatkan sertifikat menjadi penting karena tuntutan Bank pemberi kredit untuk hanya menerima jaminan kredit tanah yang bersertifikat. Petambak mengetahui hal ini karena adanya kredit dari World Bank dan ingin mendapatkan sertifikat untuk tambaknya. Tetapi masih terdapat kesukaran dalam prosedur untuk mendapat sertifikat ini.

Di Aceh persoalan ini tidak ada, karena kredit dapat diperoleh tanpa sertifikat tanah. Tanah tambak di Aceh sebagian besar diperoleh atas tanah negara bebas, dan diberikan oleh kepala desa dan diperkuat oleh camat, kalau diminta oleh penduduk. Hak yang diperoleh adalah semacam hak pakai yang dapat dimintakan sertifikat hak miliknya.

Di Jawa Barat terjadi suatu persetujuan tumpangsari kehutanan antara petambak dan jawatan kehutanan. Tanah kehutanan diserahkan oleh jawatan kehutanan kepada petambak untuk sementara diminta petambak boleh memanfaatkan tanah itu untuk tambak sederhana (hanya saluran keliling) tetapi petambak diwajibkan menanami tanah itu, terutama bagian tengahnya dengan pohon-pohon bakau dan diserahkan kembali nanti sudah berupa

hutan bakau. Persetujuan ini ditempuh oleh jawatan kehutanan untuk pembentukan *greenbelt* di daerah pesisir.

Di Bali jawatan kehutanan juga memberikan tanah-tanahnya kepada perorangan dengan hak pakai, untuk dibuat tambak, untuk jangka waktu yang lama. Tidak terang apakah persetujuan ini dalam rangka pembuatan jalur hijau atau tidak.

2. Luas Pemilikan Tambak dan Pendapatan Petambak

Kalau dilihat dari rata-rata pemilikan tanah tambak tiap provinsi, maka pemilikan tambak di Indonesia tidak luas yaitu antara 1-4 Ha tiap petambak (data saat laporan ini disusun).

Sebagai misal dapat dikemukakan Provinsi Jawa Timur mempunyai rata-rata luas pemilikan tambak 3,2 Ha (dengan range 1,3 ha untuk Kabupaten Banyuwangi dan 10,3 ha untuk kabupaten Sidoarjo). Provinsi Jawa Tengah 1,4 ha (dengan range 0,75 ha untuk kabupaten Tegal dan 4,5 ha untuk kabupaten Kendal). Provinsi Sulawesi Selatan 3,85 ha (dengan range 1,5 ha untuk kotamadya Pare-Pare dan 14,4 ha untuk kabupaten Polmas).

Hanya ada beberapa kabupaten yang mempunyai luas tambak rata-rata yang dapat dianggap luas, yaitu yang melebihi batas maksimum seperti tercantum pada UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti Kabupaten Mamuju dan Polmas di Sulawesi Selatan, Kotamadya Surabaya, Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Sampang di Jawa Timur.

Dilihat dari angka-angka tersebut di atas, pemilikan rata-rata tambak di Indonesia adalah tidak luas, dan tidak mencolok perbedaannya. Keadaan ini ditambah pula dengan kenyataan bahwa situasi memang berbeda pula pada daerah-daerah itu. Kabupaten Polmas adalah daerah dengan kemungkinan memperluas tambak yang masih banyak sehingga orang kalau mau memperoleh tanah dengan mudah untuk tambak. Tetapi 10,3 ha untuk Sidoarjo atau 9,7 ha untuk Kotamadya Surabaya memang luas kalau dilihat dari kemungkinan memperluas yang hampir tidak ada. Dari keadaan ini kita memang dapat berpikir bahwa luas maksimum yang hanya dikaitkan pada kepadatan penduduk belum tentu adil untuk daerah-daerah di Indonesia.

Kalau kita coba melihat *proxy* (taksiran) pendapatan kotor para petambak dan per ha per tahun dari daerah-daerah dapat diambil contoh sebagai berikut:

Daerah	Rata-Rata luas pemilikan (ha)	Taksiran pendapatan kotor per-ha per tahun (Rp.1000, -)	Taksiran pendapatan kotor tiap petambak pertahun (Rp.1000, -)
Prov. Jawa Tengah	1,44	78	110
Kab. Tegal	0,75	122	91
Kab. Kendal	4,49	31	138
Kodya Semarang	1,24	217	269
Kab. Pati	0,91	72	66
Prov. Jawa Timur	3,23	132	431
Kab. Lamongan	1,83	340	622
Kodya Surabaya	7,83	112	844
Kab. Sidoarjo	10,32	125	1,289
Kab. Banyuwangi	1,27	48	61
Kab. Sampang	6,50	3	21
Prov. Sulawesi Selatan	3,85	138	531
Kab. Majene	2,27	6	14
Kab. Pinrang	7,81	101	788
Kab. Pangkep	3,55	396	1.405
Kodya Ujung Pandang	5,62	188	1.059
Kab. Takalar	1,40	458	641
Kab. Luwu	1,66	79	59

Sumber data : Hadikoeworo et. al., Monografi Tambak, jilid II , III , IV.

Dari angka-angka di atas terlihat bahwa taksiran pendapatan kotor tiap ha per tahun sangat berbeda-beda, sehingga umpamanya 1,83 ha di Lamongan menghasilkan Rp. 622.000,- dan 2,27 ha di Majene hanya Rp. 14.000,- 3,55 ha di Pangkep menghasilkan Rp. 1.405,- ribu sedangkan 4,49 ha di Kendal hanya menghasilkan Rp. 269.000,- saja, apalagi 6,5 ha di Sampang hanya menghasilkan Rp. 21.000,- saja. Dari keadaan ini dapat disimpulkan bahwa perlu pemikiran baru tentang luas maksimum pemilikan tambak kalau hal ini

akan tetap dipertahankan, dan kalau akan diarahkan ke perataan pendapatan. Selain itu dapat pula dipikirkan apakah pengelompokan tanah tambak dengan tanah kering atau pekarangan sudah benar? Di Aceh banyak sawah yang diubah menjadi tambak dan ini memberi indikasi bahwa persatuan luas tambak lebih menguntungkan daripada sawah. Untuk keperluan penelaahan hal ini lebih lanjut seyogyanya kalau kita melihat hubungan antara luas tanah usaha, pendapatan bersih dan biaya hidup petambak.

Pendapatan bersih saja akan mencerminkan kesuburan tanah, tingkat investasi dan teknologi yang digunakan, jenis temak yang dipelihara, karena harga, pemasaran dan lainnya.

3. Penguasaan Tanah Tambak

Bagaimana keadaan penguasaan tanah tambak yang sebenarnya tidak banyak diketahui, tetapi umumnya tidak banyak membuat persoalan kecuali di beberapa daerah, karena sebagian besar petambak mengerjakan tambaknya sendiri.

Yang menjadi persoalan adalah terjadinya polarisasi penguasa tambak pada beberapa orang atau penguasaan/pemilikan tambak yang berlebihan menurut ketentuan pembatasan maksimum pemilikan. Hal ini terjadi karena persewaan, pegadaian, pembelian, dan bagi hasil. Daerah-daerah dimana banyak terjadi penguasaan berlebihan adalah daerah-daerah tambak dekat kota besar dengan tambak-tambak yang maju penguasaannya. Sebagai contoh dapat disebut di sini Kabupaten Sidoarjo. Sejak masa kolonial banyak terjadi pemilikan yang luas, seperti almarhum Haji Anwar yang pernah memiliki 800 ha tambak. Setelah Haji Anwar meninggal maka tambaknya dibagi di antara pewarisnya. Setelah UUPA berlaku, maka terjadilah pembatasan luas maksimum yang untuk Jawa adalah 6 ha. Para pemilik tanah tambak berlebih banyak yang dapat mewariskan, menghibahkan atau mengatasnamakan tambaknya kepada keluarga- keluarga terdekat. Hal ini bertentangan dengan dengan peraturan pelaksanaan UUPA karena dilakukan tidak dihadapan pembuat akta tanah, dan juga keluar dari garis samping 2 derajat, dan terjadi juga di provinsi-provinsi lain yakni di Sulawesi Selatan. Sampai laporan ini disusun rata-rata pemilikan tambak di Kabupaten Sidoarjo kira-kira 10 ha, dan pemilikan tambak seluas 30 ha masih umum, kenyataan ini terjadi karena

orang tidak peduli lagi akan peraturan tentang luas pemilikan maksimum tanah pertanian, dan kenyataannya memang tidak ada sanksi apa-apa.

4. Guntai (*absentee Ownership*)

Dalam UUPA ada ketentuan bahwa pemilik tanah pertanian harus berdomisili paling jauh dalam kecamatan yang bertetangga dengan kecamatan dimana tanah pertaniannya terletak. Kalau tidak, artinya lebih jauh daripada yang ditentukan, maka ia akan dinyatakan sebagai tanah guntai (*absentee owner*) dan tanahnya akan diambil oleh negara untuk dibagikan kepada petani yang tak bertanah. Hal ini didasarkan kepada idealisme bahwa sebaiknya tanah dimiliki oleh petani penggarap. Persoalan *absentee ownership* ini telah lama menjadi pemikiran, yaitu semenjak adanya Panitia Hukum Agraria di tahun 1947, sampai dengan diadakannya seminar agraria dan konferensi Agraria di Tretes, Jawa Timur pada tahun 1959 persoalan *absentee* ini masih merupakan suatu isu yang tetap kontroversial seperti juga beberapa persoalan agraria lain umpamanya maksimum dan minimum pemilikan tanah.

Banyak orang yang merasa bahwa persoalan *absentee ownership* belum terpecahkan dengan baik dan akan tetap menjadi persoalan di waktu yang akan datang. Setelah UUPA berlaku kelihatanlah kelemahan dari ketentuan *absentee* yang didasarkan atas jarak letak tanah dan pemilikinya yang dibatasi oleh batas administratif daerah. Batas ini dapat berubah.

Orang Ujung Pandang yang mempunyai tambak di Kabupaten Maros banyak yang dinyatakan sebagai *absentee*. Dengan perluasan kota Ujung Pandang dan perubahan batas kecamatan-kecamatan, maka sekarang mereka dapat dinyatakan bukan *absentee* lagi dengan bekas tambaknya dahulu. Gagasan tanah bagi penggarap juga dipengaruhi oleh perkembangan perhubungan fisik antara tempat-tempat sebagai akibat perbaikan dari jaringan jalan raya. Seorang yang tinggal di Surabaya tetapi memiliki tambak di Sidoarjo dapat mencapai tambaknya dengan sepeda motor dalam waktu yang singkat, dan ia betul-betul mengerjakan tambaknya dengan aktif.

Tetapi karena kedua kecamatan tak bertetangga maka menurut hukum ia adalah seorang guntai. Tetapi seorang pedagang di Sidoarjo yang memiliki tambak dalam satu kecamatan dengan tempat tinggalnya menurut hukum akan dianggap bukan guntai walaupun ia jarang pergi ke tambaknya dan

menyerahkan pengelolaan tambaknya kepada orang lain yang disebut perwakilan. Dalam prakteknya perwakilan inilah manager dari tambak itu, ia kurang lebih mandiri dalam pengelolaan, tetapi tetap didikte oleh tuannya. Pemilik tambak ini lebih cocok dinyatakan sebagai seorang absentee *ownership* daripada sebagai seorang pemilik penggarap. Keadaan ini kelihatan lebih janggal lagi karena kecamatan-kecamatan di Jawa adalah kecil sedangkan di Aceh dan Sulawesi Selatan misalnya, kecamatan-kecamatan mempunyai areal besar sehingga jarak antara dua tempat pada kecamatan-kecamatan yang bertetangga dapat sangat jauh. Apakah masih adil untuk mempertahankan definisi dari absentee ownership ini? bukanlah yang tersirat dalam penjelasan dari pasal 3 Bab I PP No. 224 tahun 1961 mendasarkan pada efisiensi penggunaan tanah? ditambah lagi dengan kenyataan bahwa orang tidak peduli lagi akan ketentuan ini maka seorang di Ujung Pandang memiliki tambak di Kabupaten Jeneponto yang dipisahkan oleh 2 daerah kabupaten.

Guntai di tambak-tambak di Kabupaten Sidoarjo mencapai 80-90% dari seluruh luasan tambak. Ini adalah dugaan Dinas Perikanan. Kenyataan sesungguhnya tak ada yang tahu, dan untuk mengetahui sangat sulit karena tak ada orang yang mengaku.

Kabupaten Sidoarjo merupakan contoh yang paling jelek dalam hal absentee, di daerah- daerah lainnya keadaan absenteeism tidaklah segawat ini.

Penguasaan tambak, terutama yang agak luas, misalnya lebih dari 2,5 ha kerap kali memerlukan penunggu atau perwakilan atau sawi (Sulawesi Selatan). Tingkat kemandirian penunggu ini dapat paling rendah sebagai buruh yang digaji bulanan sampai sebagai partner dalam berbagi hasil. Keadaan ini mengaburkan pengelompokkan apakah usaha bersama ini mengandung unsur penggunaan buruh upahan biasa, atau suatu perjanjian bagi hasil atautkah merupakan gejala absenteeism. Kalau dianggap sebagai penggunaan buruh upahan tak ada persoalan, tetapi kalau dianggap sebagai perjanjian bagi hasil, kita mendapat persoalan baru, karena pembagian hasil tidak seperti yang digariskan pada UU. No. 16 tahun 1964. Seperti umpamanya penggarap harus mendapat minimum 40% dari hasil ikan peliharaan. Yang sekarang terjadi adalah bahwa mungkin bagian dari penggarap kurang dari 40% karena keadaan tambaknya. Makin subur tambaknya, bagian penggarap cenderung

untuk turun, karena 30% saja dari hasil panen ikan peliharaan telah banyak sekali. Dengan alasan yang sama kalau tambak yang digarap luas maka bagian penggarap cenderung untuk turun dalam persentasenya. Penunggu memang ada yang mendapat bagian dari hasil panen, yaitu 10-25% (Sidoarjo) tapi ia hanya mengawasi dan mengamankan saja (*caretaker*) dan tidak mengerjakan tanah.

Hal ini membuat kita menilai kembali pelaksanaan UU. No. 16 tahun 1964 dengan penerapan sesungguhnya. Apalagi terdapat kenyataan bahwa hampir menyeluruh di Indonesia tak ada perjanjian bagi hasil yang terdaftar di kelurahan atau kecamatan.

5. Gadai dan Sewa Tambak

Pada Bab VI tentang ketentuan-ketentuan Peralihan pasal 53 disebutkan antara lain bahwa hak gadai dan hak sewa tanah pertanian diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat. Tugasnya dilarang terjadi lagi.

Kedua macam hak ini adalah transaksi tanah untuk sementara yang telah melembaga di daerah pertambakan. Sekarang, seperti sebelum tahun 1960 kedua macam transaksi tadi terjadi lagi, membuktikan kuatnya tradisi pedesaan dalam transaksi tanah.

Mengenai gadai memang sepatutnyalah dihapuskan karena sangat merugikan pemilik tambak.

Pegadaian tambak terjadi kalau pemilik tambak dirundung kemalangan seperti pemilik sakit, panen gagal, tak ada modal kerja dan lain-lain. Jangka waktu gadai kebanyakan panjang 5, 10 tahun bahkan sampai diwariskan, kadang-kadang berakhir dengan hilangnya tambak pemilik. Pemberi kredit kerap kali hanya mau menerima gadai kalau jangka waktu minimumnya cukup panjang supaya modal yang ditanamnya kembali. Pada umumnya tambak yang digadaikan berkeadaan tidak baik.

Persewaan tambak lebih banyak terjadi daripada penggadaian. Terjadinya juga karena hal-hal yang sama dengan penggadaian tetapi pemilik masih beruntung mendapatkan penyewa. Seandainya pemilik tambak tak menemukan penyewa dan tak ada orang yang mau berbagi hasil dengannya, maka ia terpaksa menelantarkan tambaknya atau menjualnya kepada orang

lain. Cara lain lagi yang dapat ditempuh adalah mengusahakan tambaknya secara sederhana dengan hasil yang sederhana pula. Dari ketiga alternatif ini persewaanlah yang umumnya dianggap paling baik atau paling sedikit kerugiannya. Pemilik tambak merasa bahwa dengan menyewakan, tampaknya ia masih memperoleh pendapatan (Rp10.000/Ha/Th. di Indramayu untuk tambak primitif, sampai Rp200.000/Ha/Th di Kendal untuk tambak kelas 1), dan setidaknya pada waktu persewaan berakhir ia akan mendapatkan tambaknya kembali, mungkin dalam keadaan lebih baik. Jadi persewaan memberi kemungkinan pemilik tambak tidak kehilangan tambaknya dikala ia mendapat musibah.

Kita bertanya mengapa persewaan dilarang? Dasar larangan itu adalah adanya penghisapan. Penghisapan ini dapat dihindarkan dengan dibuat patokan sewa tambak yang ditentukan di daerah-daerah dan yang dianggap adil. Lagi pula adanya persewaan dapat memberi kemungkinan mendapat nafkah bagi orang yang tak bertambak yang mempunyai kewiraswastaan yang cukup. Hal lain yang dapat dipikirkan untuk menghindari terjadinya gadaai dan sewa adalah pemberian kredit, kalau penyebabnya adalah kekurangan modal usaha.

C. PENGGUNAAN TAMBAK PADA MASA SEKARANG

1. Menurut Hasilnya

Asal mula terjadinya tambak adalah dari petak-petak penggaram. Ciri ini masih terdapat di beberapa daerah, yaitu bahwa tambak masih mempunyai fungsi ganda. Di waktu musim kemarau tambak digunakan untuk membuat garam, dan di waktu musim hujan digunakan untuk memelihara bandeng. Tambak-tambak semacam ini masih mempertahankan petak-petak kecil dengan pematang kecil dan pelataran yang sengaja dikeraskan. Hal ini semua tidak menguntungkan usaha pemeliharaan ikan pada musim berikutnya. Pembinaan tambak semacam ini agak sulit, karena sebagai penghasil garam tambak akan dibina oleh Departemen Perindustrian, sedangkan sebagai penghasil ikan, ia akan dibina oleh Dinas Perikanan. Dua instansi pemerintah ini mungkin bertentangan instruksinya, sehingga salah satu lalu mengalah, dan tambak lebih banyak berfungsi lainnya menjadi usaha sambilan.

2. Menurut Cara Tebaran Benihnya

Sebagai benih digunakan “Nener” yaitu anak bandeng. Nener belum dapat dihasilkan dengan cara pembiakan. Bandeng dewasa berpijah di laut, telurnya akan menetas dan larvanya berubah selama perjalanannya ke pantai, dan sampai ke pantai telah menjadi anakan (*fry*) bandeng yang disebut nener bandeng yang belum dewasa. Nener dapat di pantai dalam 2 musim, yaitu pada “mongso kapat” menurut pranata mangsa Jawa, yaitu dari bulan September sampai Desember, dan pada “mongso kesongo” dari bulan April sampai Juni. Musim ini dapat bergeser menurut daerah, sehingga terdapatnya nener juga tidak bersamaan. Nener ditangkap orang di pantai, dikumpulkan oleh pengumpul dan pedagang nener dan dirawat seperlunya, untuk kemudian dibawa ke tempat yang memerlukan benih tebaran yaitu kompleks-kompleks tambak. Nener pada waktunya akan ditebar sebagai benih bandeng.

Tidak semua tambak pemiliknya mampu membeli benih tebaran, karena itu sebagian tambak di Indonesia ditebari secara alam (*natural stocking*), yaitu nener pada musimnya dibiarkan masuk ke dalam tambak. Cara ini adalah paling primitif dan kebanyakan dilakukan di daerah-daerah yang nenemnya banyak. Hasilnya sangat rendah selain nenemnya sedikit ikan-ikan buas juga terbawa masuk seperti kakap, kerong-kerong, dan lain-lainnya seperti belanak, mujair memberi pendapatan tambahan bagi petambak berupa ikan rucah (*miscellaneous fish*).

Sebaliknya benur (benih udang) yang terbawa masuk bersama air pasang di tempat- tempat tertentu dapat memberi pendapatan yang lumayan kepada tambak, terutama dengan adanya ekspor udang melalui perusahaan-perusahaan pendingin (*cold storage*). Jenis-jenis udang yang berharga adalah udang windu (*Panaeus monodon*, *P. semisulcatus*) dan udang jenis putih (*Panaeus merguensis*, *P. indicus*) yang dapat mencapai ukuran besar.

Cara pembeli pemeliharaan bandeng dengan tebaran terkendali (*controlled stocking*) yang paling baik adalah dengan 3 tahap pemeliharaan yaitu tahap peneneran (*nursery pond*), di mana nener bandeng yang baru dibeli mengalami proses aklimatisasi di suatu petak kecil. Tahap selanjutnya adalah pemeliharaan di petak pembayaran (*transition pond*) yang agak besar di mana nener tumbuh menjadi glondongan (*fingerling*).

Tahap akhir adalah pemeliharaan di petak pembesaran (*rearing pond*) dimana bandeng dipelihara sampai mencapai ukuran ikan konsumsi.

Di beberapa daerah yang maju tambak mempunyai petak khusus untuk penangkapan. Cara pemeliharaan bertahap 3 ini belum diterapkan di semua daerah. Ada yang langsung menebar nener di petak pembesaran atau melalui tahap penerimaan dan pembesaran saja.

Dengan keadaan yang perkembangannya kurang mendukung, diperkirakan tingkat kematian nener (*mortality rate*) masih tinggi sehingga tingkat kehidupan (*survival rate*), yaitu persentase nener yang tetap menjadi bandeng konsumsi, hanya 30-40% saja. Dengan cara yang lebih baik seharusnya tingkat kehidupan dapat naik menjadi 60-80%.

Secara menyeluruh rata-rata hasil panen bandeng di Indonesia kira-kira 150-250 Kg/ Ha/ Th. dengan musim pemeliharaan kebanyakan 2 kali setahun. Hasil yang rendah kecuali disebabkan kematian yang besar, juga karena masih banyak tambak yang ditebari secara alami.

Tebaran yang umum dilakukan adalah dengan padat tebaran 2000- 3000 nener per Ha, sedangkan pada tambak-tambak yang maju pengusahaannya padat tebaran dapat mencapai 1-2 reyan (5000-10000 ekor) nener per Ha.

Satu cara tebaran yang maju telah ditemukan oleh petambak-petambak di Indonesia tanpa penyuluhan dari dinas, yaitu dengan sistem penyimpanan glondongan dengan penahanan pertumbuhan (*pengontetan, stunting*), yang dilakukan di Jawa, Bali dan terutama di Aceh. Seperti kita ketahui bandeng tambak adalah bandeng yang belum dewasa, dan rupanya bandeng dapat berumur panjang di alam bebas.

Hal ini mungkin menyebabkan bandeng dapat dipelihara dengan pengerdilan secara buatan, dan ditebar di petak pembesaran akan sangat cepat tumbuh sehingga kalau keadaan memungkinkan akan mencapai ukuran ikan konsumsi dalam waktu 1 ½- 2 bulan saja. Pengerdilan ini dapat mencapai waktu sampai 2 tahun dimana glondongan dapat dipertahankan sepanjang 10-18 cm saja akibat buruk.

Cara produksi glondongan tua ini adalah mudah yaitu dengan menyimpan nener dari peneneran pada petak glondongan tanpa diberi makan

supaya tidak mati saja. Sebagian dari glondongan langsung ditebar di petak pembesaran tapi sebagian besar disimpan dalam petak pembuyaran khusus untuk glondongan.

Setelah panen pertama dilakukan dan petak pembesaran diperbaiki (*reconditioned*) seperlunya, sebagian glondongan dipindahkan dari tempat penyimpanan ke tempat pembesaran untuk dipelihara selama 2 bulan lalu dipanen. Penyimpanan glondongan ini diusahakan cukup untuk 2-4 kali penebaran sementara itu nener baru telah dapat menjadi glondongan tua yang baru.

Dengan cara ini penebaran dan panen, dapat dilakukan 4-6 kali setahun, dengan hasil 800 Kg/ Ha/ tahun.

Hal ini dapat menggembirakan, tapi diantara negara tambak kita masih juru kunci kalau dilihat bahwa Filipina telah menghasilkan 1500-2000 Kg/ Ha/ tahun.

3. Menurut Jenis Binatang yang Ditemakan

Bandeng adalah temak utama yang dipelihara di tambak-tambak di Indonesia. Di beberapa daerah dilakukan *mixed culture* dengan temak lain. Di kompleks-kompleks sawah tambak di Lamongan dan di tambak-tambak tawar di Sidoarjo dipelihara ikan tawes (*Puntius javanicus*) yang memberi pendapatan lumayan bagi para petambak. Sejak beberapa tahun belakangan ini orang mencoba melakukan budidaya campuran bandeng dan udang windu, bahkan melakukan budidaya mumi (*mono culture*) udang windu. Budidaya udang windu sudah meluas dipraktikan di Sulawesi Selatan. Di Jawa baru dicoba di beberapa tempat (Juwono-Sidoarjo). Pemeliharaan udang ini belum mantap benar dan belum merupakan suatu cara budidaya yang rutin seperti bandeng. Tetapi karena motivasi keuntungan besar banyak pengusaha yang mencoba mengusahakan secara perusahaan besar dengan mengundang modal asing atau menggunakan jasa-jasa ahli asing terutama Jepang. Kebanyakan usaha ini memenuhi kegagalan karena ahli-ahli asing itu bukan ahli pemeliharaan udang daerah tropik. Walaupun demikian, budidaya udang ini diramalkan akan menjadi ramai dalam 5 – 10 yang mendatang, karena usaha kecil petambak Indonesia banyak yang berhasil. Lagipula ekspor udang Indonesia makin lama makin lebih banyak diisi oleh udang hasil dari

tambak, karena udang yang ditangkap di laut makin menipis hasilnya karena pengurusan yang sewenang-wenang (*wild stock depletion*).

D. PENANGKAPAN DAN PERDAGANGAN NENER

Nener dihasilkan di beberapa tempat di Indonesia, Aceh merupakan produsen nener yang berlebihan. Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur yang merupakan daerah konsumen nener yang terpenting, tetapi hanya Jawa Timur yang merupakan tempat produksi nener banyak yang memberi persediaan nener untuk seluruh Jawa. Di Jawa Timur produksi nener terutama di Kabupaten Sumenep di pulau-pulau Raas, Sapudi, Kangean, dan di Kabupaten Banyuwangi. Tempat-tempat lain di Jawa nenemnya cukup untuk penggunaan lokal.

Bali memproduksi nener terutama di Kabupaten Buleleng dan mengirim nener ke Jawa, seperti juga Lombok Sumbawa nenemnya belum dimanfaatkan sebaik-baiknya.

Sulawesi Selatan swasembada nener dan mungkin akan berlebihan Daerah-daerah lain yang mempunyai potensi produksi nener tapi belum dimanfaatkan adalah Aceh Barat, dan Selatan Halmahera, Timor dan mungkin juga pulau-pulau Maluku yang lebih ke timur dan Irian Jaya.

Dalam pada itu, masih banyak daerah-daerah pantai yang belum pernah diamati ada nenemnya atau tidak di waktu-waktu tertentu.

Nener ditangkap orang dengan alat seser, blabar dan sotok. Pengenalan saplat dan pushnet oleh Dinas Perikanan belum memuaskan hasilnya. Di Aceh masih digunakan kain sebagai alat penangkap nener yang harus dilakukan oleh dua orang bersama-sama.

Penangkap nener adalah wanita istri nelayan, nelayan, anak sekolah, guru, buruh tani, buruh tak tetap, tuna karya, dan lain-lain.

Penangkapan nener merupakan rejeki nomplok dan pekerjaan terberat yang menyenangkan yang terjadi dua tahun sekali, karena itu pekerjaan ini menjadi pilihan utama musim nener. Menurunnya permintaan akan nener atau turunnya harga nener secara drastis menghilangkan nafkah bagi para penangkap nener. Penangkap nener mempunyai langganan pengumpul nener kepada siapa ia selalu mengirim nener tangkapannya dan selalu diterima.

Pada gilirannya, pengumpul pun kadang-kadang mempunyai langganan pedagang nener antar kabupaten atau pedagang provinsi. Hal ini kadang-kadang juga terjadi antar pedagang, penyalur, dan pengecer. Kalau seorang pedagang rugi karena malapetaka atau langganan tak bayar maka seluruh mata rantai kerap kali menderita. Hal ini harus dipikirkan pengamannya. Dapatkah BUUD/KUD kita aktifkan peranannya untuk perdagangan nener? Apalagi kalau dapat menampung dan memproduksi dengan tingkat mortalitas yang rendah sehingga nener dapat dihemat pedagang nener sukar untuk diajak berorganisasi tetapi dalam lingkungan BUUD/KUD mungkin keengganan ini hilang.

Nener sebagai dasar dari budidaya tambak bukannya dalam keadaan mantap. Beberapa keadaan merupakan ancaman bagi kelangsungan adanya nener dan dengan sendirinya merupakan ancaman bagi kelestarian usaha pertambakan.

Ancaman pertama datang dari pencemaran perairan oleh industri seperti pabrik kertas Basuki Rahmat di Banyuwangi, Pabrik Gula di Bone, Pabrik Kertas di Gowa, Pabrik Petrokimia di Gresik, dan lain-lainnya, semua membuang air kotor ke sungai atau pantai yang menurut berita memusnahkan nener, benur, dan ikan-ikan lainnya. Hal ini perlu kita teliti sampai kemana akibat pencemaran ini, dan bagaimana mengatasinya. Di beberapa tempat seperti pantai Selatan Madura, perairan Bali, Lombok, dan Sumbawa orang masih menangkap ikan dengan dinamit yang membunuh ikan-ikan, karang, udang, dan lain-lain tanpa pilih bulu. Nener dan larva bandeng yang lemah itu tak terkecuali. Kalau pelakunya tertangkap dan dilaporkan, diperiksa keputusan pengadilan lama terjadi dan pelaku itu bebas. Perlu *enforcement* yang lebih baik.

Hubungan antara nener, benur, dan hutan bakau di pantai erat sekali. Hutan bakau merupakan *nursery grounds* dari bandeng, udang laut, udang sungai, dan berbagai binatang lainnya. Kalau hutan bakau ditebang, nener tak ada tempat berlindung lagi dan banyak yang mati dimakan ikan-ikan buas, sehingga bandeng yang akan dapat lepas ke laut untuk menjadi bibit bandeng akan berkurang. Untuk ini diperlukan hutan bakau di beberapa tempat yang khusus untuk suaka benih-benih ikan dan udang laut dan sungai. Penerapan pembuatan jalur hijau pantai selebar 400 meter harus dilakukan dengan

konsekuen. Di tempat-tempat dimana kompleks tambak sampai ke pantai harus dicari, lain seperti membuat koridor bahan dan penghijauan kompleks tambak. Hutan bakau juga berfungsi sebagai penahan angin dan gelombang yang dapat mengikis pantai seperti terjadi di beberapa tempat di tanah air kita. Karena itu HPH atas hutan bakau harus dimonitor secara benar. Kecuali itu hutan bakau yang ditebang habis, air payau kena sinar matahari dapat menjadi sarang jentik-jentik nyamuk malaria.

Persediaan nener di luar Jawa umumnya cukup sampai berlebihan. Sementara di Jawa, terutama Jawa Barat dan Jawa Tengah kekurangan. Dengan tambahan dari Bali dan Lombok masih kurang sedikit. Sulawesi Selatan juga mengirim ke Jawa untuk tambahan. Tetapi akhir-akhir ini tak ada pengiriman lagi karena khawatir akan kekurangan nener sendiri. Kegawatan situasi nener di Jawa memuncak karena terjadi penyelundupan nener dari lapangan udara Ngurah Rai ke Taiwan. Taiwan selalu kekurangan nener karena tak punya produksi nener sendiri. Taiwan berani membayar mahal, kabarnya sampai di atas Rp. 15,- seekor. Setelah terjadi penyelundupan, harga nener di Jawa Timur naik hingga Rp. 9,- seekor, menyebabkan banyak petambak tak dapat menebari tambaknya, menurut pengakuan para petambak kalau nener harganya Rp. 6,- seekor, usahanya akan mengalami “*breakven*”. Biasanya mereka membeli nener seharga Rp. 3,50 – Rp. 4,50 per ekor.

Pemerintah memang telah melarang ekspor nener ke luar negeri karena takut kekurangan nener di dalam negeri. Karena itu terjadi penyelundupan nener ke luar negeri yang terselubung sebagai ikan hias. Penyelundupan juga terjadi dari Medan ke Singapura sebagai transito bertujuan akhir ke Taiwan. Dari Jakarta pun bukannya tak mungkin terjadi penyelundupan.

Melihat persoalan penyelundupan ini kita lalu berfikir manakah yang lebih baik, melarang atau mengatur. Benarkah Jawa kekurangan? Kalau memang kekurangan dapatlah dihemat nener dengan pemeliharaan yang lebih baik? Ditinjau dari kebutuhan nener di seluruh Indonesia, apakah kita kekurangan, apakah sebetulnya kelebihan? Aceh saja mempunyai *surplus* antara 50-100 juta nener setahun, mungkin ini sangatlah berlebih kalau dibawa ke luar Jawa. Kita juga harus hati-hati, jangan sampai Jawa kelebihan nener sehingga harga jatuh dan nafkah para penangkap ikan nener turun.

Sebaliknya kalau kita ingin mengirim nener dari Aceh ke Jawa harus dihitung apakah pedagang nener mendapat untung, kalau diingat harga di Aceh yang mencapai Rp. 4,- Rp. 5,- per ekor dan ongkos transport dengan pesawat terbang mahal, belum lagi ongkos distribusinya. Kalau nener memang berlebih, pemikiran kita akan berkisar tentang organisasi distribusi untuk keperluan dalam negeri dan untuk ekspor.

Ekspor dapat kita lakukan langsung dari daerah-daerah yang sangat kelebihan. Nener adalah suatu *biological flow resource*. Seperti juga *flow resource* yang lain, umpamanya sinar matahari atau air sungai yang mengalir, sumber daya itu kalau tidak digunakan, maka kegunaan pada waktu itu juga akan hilang. Nener berlebih kalau tak digunakan akan hilang kembali ke laut atau mati dimakan ikan buas. Kalau dapat diekspor akan menambah penghasilan para penangkap nener sampai pedagang-pedagang. Pajak ekspor atau cess-nya dapat dipergunakan untuk penelitian di bidang pertambakan. Dapat dipikirkan ada baiknya pemerintah mengatur ekspor nener dari daerah luar Jawa, tetapi mengharuskan eksportir-eksportir ini mengirim sebagian kecil nenemya ke Jawa. Gagasan ini pula yang menyebabkan perlunya diadakan survei daerah-daerah nener baru dan memonitor produksi, distribusi, dan konsumsi nener.

Kita perlu juga mengamankan "*stock parental*" dari bandeng di laut bebas. Suatu waktu sebuah trawler (perahu pukat harimau) di perairan Aceh menangkap bandeng dewasa sebanyak lebih kurang 150 ekor, yang diantaranya mengandung telur.

Tahun berikutnya produksi nener di pantai Aceh menurun. Dinas perikanan Aceh lekas mengambil tindakan, penangkapan ikan di daerah penangkapan dimana sekelompok bandeng dewasa itu tertangkap. Diduga daerah penangkapan itu adalah tempat pemijahan bandeng yang tak banyak kita ketahui. Kemudian untuk mengurangi penangkapan ikan bandeng dewasa, Dinas Perikanan Aceh mengadakan peraturan setempat yaitu, kalau ada bandeng tertangkap di daerah lautan harus dilepaskan kalau belum mati. Sedang mendaratkan, memperdagangkan, atau mengkonsumsikan bandeng dari laut dianggap tidak sah akan disita untuk dimusnahkan. Usaha ini patut dipikirkan untuk dilaksanakan di seluruh perairan negara. Bandeng yang

tertangkap di laut artinya kecil sebagai ikan konsumsi, tetapi sebagai penghasil nener artinya sangat besar. Di Bali utara dan Sumbawa bandeng dewasa yang tertangkap tiap tahun juga banyak.

E. PENGEMBANGAN BUDIDAYA TAMBAK

Produksi tambak serta kesejahteraan petambak di Indonesia masih dapat ditingkatkan. Cara yang diakui baik untuk itu adalah melaksanakan panca usaha tambak yang terdiri dari:

1. Pengaturan irigasi yang baik.
2. Penggunaan pupuk.
3. Penggunaan pestisida untuk memberantas hama.
4. Pemeliharaan yang lebih baik (3 tahap).
5. Padat tebaran yang optimum.

Cara panca usaha ini menjadi dikenal setelah adanya kredit dari Bank Dunia Jawa dan Sulawesi Selatan dan dari USAID untuk Aceh.

Menurut kaidah di atas penggunaan tambak di Indonesia dapat dibagi secara kasar menjadi 3 kategori:

1. Pengusahaan sederhana dengan ciri-ciri:
 - tebaran alami
 - pemeliharaan satu tahap saja
 - belum digunakan pupuk buatan dan pestisida
 - irigasi dengan pintu sederhana, dan masih ada pintu air dari petak-petak (pengairan seri).
2. Pengusahaan sedang dengan ciri-ciri:
 - tebaran terkendali dengan padat tebaran 1000 – 5000 nener/ha.
 - pemeliharaan minimum 2 tahap
 - sudah digunakan pupuk buatan dan/atau pestisida tapi dengan dosis rendah.
 - mempunyai pintu air yang agak baik dan tak ada pengairan dari petak-petak.

3. Pengusahaan maju dengan pelaksanaan panca usaha yang mempunyai ciri-ciri:

- tebaran terkendali dengan padat tebaran 5000 nener/ha keatas.
- pemeliharaan 3 tahap, bahkan menggunakan “*baby box*”
- pupuk buatan dan pestisida digunakan secara rutin dan dengan dosis yang cukup.
- mempunyai pintu air utama dan saluran utama, dengan pintu air kecil kesetiap petak. Tanggul, selokan keliling (caren, kolong) dan pelataran (teba, pancaran) baik.

Pengusahaan secara sederhana dilakukan pada tambak-tambak baru dan tambak-tambak marjinal.

Pengusahaan sedang dilakukan di tambak-tambak yang telah lama diusahakan dan meliputi proporsi yang terbesar dari seluruh tambak.

Pengusahaan maju dilakukan pada kira-kira 10% dari seluruh tambak. Diantara ketiga kategori ini terdapat berbagai bentuk-bentuk antara:

a. Pengaturan Irigasi

Air irigasi yang umum digunakan adalah air dari sungai atau muara sungai yang payau. Air dialirkan melalui saluran-saluran tambak-tambak melalui pintu air. Air masuk pada waktu pasang dan dapat dikeluarkan pada waktu surut. Pintu air yang baik bisa menahan air di tambak dan menahan air selokan supaya tidak masuk ketambak, baik air payau maupun air tawar diwaktu hujan.

Karena air diambil dari sungai maka pengairan sangat bergantung pada daerah aliran sungai. Kalau erosi di *catchment* area tinggi maka pendangkalan di dataran pantai terjadi dengan cepat. Pendangkalan ini sangat berbahaya karena memungkinkan terjadinya banjir. Istimewa pula karena daerah pantai tanahnya hampir datar dan aliran sungai perlahan. Pendangkalan muara dan saluran menyebabkan air pasang hanya sedikit yang dapat masuk ketambak, atau tak dapat masuk sama sekali di tambak-tambak yang di hulu letaknya.

Air belum sampai surut air telah mulai, dengan kurangnya air masuk nener, benur kurang masuk ketambak, merugikan petambak yang bergantung

pada tebaran alami (tuwas-tuwasan, glondongan). Pada musim kemarau, kalau penguapan tinggi, salinitas air tambak mencapai tingkat yang membahayakan hewan yang ditemakkan. Kalau saluran dangkal tidak memasukkan air laut untuk menurunkan salinitas air tambak. Sebaliknya di musim hujan air sungai tak lancar mengalir ke laut sehingga terjadi banjir.

Pengerukan muara sungai dapat berguna untuk tambak sekaligus menghindarkan banjir di daerah pantai. Untuk pengerukan dan pemeliharaan saluran-saluran kecil petambak dapat melakukan sendiri atau secara gotong-royong. Tetapi untuk saluran induk yang besar atau muara sungai petambak tak sanggup menanggulangnya. Pendangkalan muara sungai terjadi di banyak daerah tambak. Pengerukan atau normalisasi muara sungai kerap kali dapat bantuan dari Pemerintah Daerah Tingkat I dan II tapi umumnya belum memadai. Para petambak sering mengeluh dan merasa dianak tirikan dalam hal irigasi ini dengan membandingkan situasi irigasi mereka dengan irigasi sawah. Untuk irigasi sawah dibuat bendungan, saluran primer dan sekunder kadang-kadang dibantu pula pembuatan saluran tersier.

Tetapi untuk irigasi tambak dari zaman kolonial dahulu sedikit sekali diberi bantuan. Sebaiknya Pemerintah mulai mengulurkan tangan dalam hal ini, melalui Jawatan Irigasi dari Departemen Pekerjaan Umum. Hanya, Jawatan Irigasi belum berpengalaman dalam hal pembuatan jaringan irigasi tambak yang harus memperhatikan perbedaan pasang dan surut dan seterusnya. Ini tidak berarti bahwa Jawatan Irigasi tidak mampu, hanya belum dilakukan saja.

Hampir sama dengan pendangkalan sungai, penutupan sungai kecil untuk dijadikan tambak dapat mengundang bahaya banjir. Orang dapat memperoleh hak pakai atas tanah negara (yang bersungai kecil) untuk tambak dari kepala desa atau dari Kantor Ipeda, tanpa diperiksa dahulu oleh Dinas Perikanan cocok atau tidaknya untuk penggunaan tersebut tanpa mengganggu penggunaan tanah lainnya. Ini perlu ditertibkan. Juga pemasangan Sero (perangkap ikan) di sungai-sungai yang berfungsi sebagai saluran irigasi dapat memperlambat pengaliran air.

Air irigasi juga berguna untuk pelarut pupuk dan pencuci pestisida. Dibanyak kompleks tambak air irigasi berguna untuk panen dengan cara serangan.

b. Penggunaan Pupuk

Pupuk buatan sejak beberapa tahun terakhir ini mulai dipakai secara meluas. Pupuk yang digunakan adalah Urea dan TSP.

Pupuk ini dapat ditaburkan di pelataran tambak yang mengakibatkan tumbuhnya kelekap, yaitu ganggang (*cyanophyceae, diatomas dll*) makanan bandeng menjadi subur. Dosis yang digunakan adalah 100 kg.

Urea dan 50 kg TSP/ha/musim, dosis ini kadang-kadang dapat diubah umpamanya 100 kg urea dan 100 kg TSP, 50 Kg Urea dan 100 kg TSP dsb menurut keadaan zat hara di tanah tambak itu.

Di beberapa tempat di daerah tambak Bank Dunia, USAID dan Dinas Perikanan mengadakan Dempond (Demonstration Pond) untuk memberi percontohan bagi para petambak. Penentuan dosis pupuk yang sesuai dapat dilakukan pada dempond- dempond ini. Sayangnya dana untuk ini kurang, juga untuk percobaan-percobaan lainnya.

Kalau pemeliharaan bandeng menggunakan sistem plankton, maka pupuk dapat digunakan untuk menyuburkan plankton.

c. Penggunaan Pestisida

Hama yang terpenting di tambak adalah trisipan, yaitu siput yang bersaing dengan bandeng makan kelekap. Pestisida yang populer untuk memberantas trisipan adalah Brestan-60 yang diberikan dengan dosis 1 kg/ha. Brestan ternyata baik untuk membersihkan tambak dari binatang buas lain atau pengganggu seperti ular, belut, mujair, kepiting dan lain-lain. Kalau pelataran diberi Brestan, tumbuh kelekap menjadi subur, sehingga petambak juga memakai Brestan sebagai pupuk.

Kecuali Brestan petambak juga menggunakan Endrin, Thiodaux, Dursban dan lain- lain sebagai pestisida tambak walaupun sebenarnya bukan semestinya. Penggunaan Brestan sebetulnya sekarang sudah dilarang, karena belum diketahui efek sampingannya terhadap lingkungan. Tapi penggantinya belum ada dan harganya mahal (Rp.8500 – Rp.10.000/kg), akar tuba (*Derris elliption*) juga dipakai sebagai pestisida tambak.

d. Pemeliharaan

Seperti disebut dimuka pemeliharaan bertahap 3 (tiga) adalah yang terbaik. Termasuk usaha pemeliharaan yang baik adalah pembuatan saluran keliling yang cukup dalam (\pm 50-60 cm dari pelataran dengan lebar 3 m), tanggul yang kuat, tidak bocor dan cukup tinggi sehingga tak mudah kebanjiran.

Untuk pemeliharaan udang saluran keliling sebaiknya sedalam 1 meter dan lebarnya 6 meter. Sampai sekarang pemberian makanan tambahan belum dilakukan di Indonesia.

e. Padat Tebaran

Padat tebaran yang dilakukan sebaiknya 5000-10.000 ekor nener per ha, kalau ternyata tumbuhnya bandeng cepat dapat diperpadat di musim selanjutnya. Dikemudian hari penebaran dengan glondongan lebih diutamakan.

f. Pemeliharaan Udang Windu

Pada waktu yang akan datang tambak sebaiknya digunakan untuk pemeliharaan udang windu. Kalau pengusaha tambak untuk produksi telah maju sehingga hasil meningkat kita mungkin mendapatkan kesukaran baru yaitu bandeng tak habis dikonsumsi sehingga harganya turun. Bandeng hanya dikonsumsi lokal, sedangkan permintaan akan bandeng sangat elastis dengan pengganti sebagai sumber protein, baik yang superior (daging sapi, ayam, telur), maupun yang inferior (mujair, tahu, tempe). Bahaya produksi berlebih dapat dikurangi dengan memelihara udang yang dapat diekspor. Cara pemeliharaan udang ini belum mantap diketahui, tetapi karena harganya baik mulai meluas di Sulawesi Selatan.

Dalam 5-10 tahun yang akan datang perhatian ke arah pemeliharaan udang windu dan udang putih akan melonjak. Ongkos produksi udang windu dan risiko pemeliharannya besar, sehingga yang bermodal besar saja yang berani melakukannya. Pihak asing telah banyak bermiat untuk mengusahakannya.

Tetapi telah ada larangan dari Pemerintah bagi perusahaan untuk mengusahakan tambak. Tambak dikhususkan untuk petambak modal kecil.

Sebetulnya keuntungan dari adanya perusahaan dibidang tambak adalah untuk percontohan bagi usaha petambak rakyat dalam penggunaan teknologi baru untuk pemeliharaan udang. Kalau ini tak diperbolehkan maka Pemerintah sebaiknya bersedia membuat penelitian-penelitian dan percontohan-percontohan untuk para petambak, serta penampungan hasil udang. Sampai laporan ini disusun penampungan udang adalah perusahaan-perusahaan *cold storage*. Mereka mencari untung tetapi terjadi pula ekses-ekses yang tak dikehendaki, seperti yang terjadi di Sulawesi Selatan pada tahun 1976/1977. Dimana ada 4 buah perusahaan pendingin yang menjadi penampung udang. Karena ternyata *cold storage* tak dapat digunakan secara penuh maka Pemerintah Daerah sekarang melarang berdirinya perusahaan baru. Dengan demikian terjadilah suatu pasar Oligopsoni. Keadaan ini ditambah pula dengan pembatasan ekspor udang interinsuler. Kesempatan ini disalahgunakan oleh gabungan perusahaan *cold storage* untuk membuat perjanjian harga (*collusion*) antara mereka sehingga terjadilah pasar mirip monopsoni. Harga beli yang mereka tetapkan adalah rendah yaitu Rp. 1650,-/kg. Alasan mereka membeli murah adalah bahwa mereka jual dengan rugi kalau harga lebih tinggi dari itu. Padahal harga udang windu di Surabaya adalah Rp. 2.750,-/kg ukuran besar 40 ekor /kg berkepala (*head on*).

Praktik semacam ini sebetulnya bertentangan dengan larangan adanya monopoli yang tercantum pada UUD. Akibat dari kenyataan ini adalah mengendorkan kemauan petambak untuk memelihara udang. Sampai sekarang kesukaran untuk dapat berproduksi udang adalah:

1. Persediaan benur dihasilkan di kabupaten-kabupaten Pinrang, Jeneponto dan Bulukumba di Sulawesi Selatan, Banyuwangi di Jawa Timur dan sedikit di Sidoarjo dan Blora. Pernah terjadi pengiriman ½ juta benur windu dari Banyuwangi.
2. Benur bercampur. Benur udang windu (*Penaeus monodon*) sangat mirip dan kepadatan bercampur dengan benur *penaeus semisulcatus* yang disebut udang windu juga. Bedanya *P. monodon* tumbuh lebih besar dari pada *P. semisulcatus*.
3. Penyakit. Di Sulawesi Selatan berjangkit penyakit udang windu yaitu penyakit kulit longgar yang menyebabkan udang tak laku di jual.

Penyebab penyakit ini belum diketahui sehingga penyembuhannya pun belum diketahui.

4. Kanibalisme. Kalau makanan kurang, udang mempunyai sifat kanibalisme yang hebat. Perlu diberi makanan tambahan, tapi ransum yang cocok belum diketahui.
5. Udang hilang. Walaupun banyak yang tak percaya tapi kerap kali terjadi udang hilang tambak sekonyong konyong. Sebabnya belum diketahui.

g. Keperluan Akan Kredit

Usaha pertambakan memerlukan modal yang besar. Modal ini digunakan untuk membeli nener, membuat tanggul yang besar dan kuat, menggali selokan keliling, membuat pintu yang kuat dan menyediakan peralatan yang tahan air asin dan lain-lain. Umumnya petambak Indonesia adalah orang-orang meralat. Mereka hanya mampu melakukan modernisasi dengan mempraktikkan panca usaha kalau mendapat kredit. Tidak semua petambak memperoleh kredit dari Bank Dunia atau USAID. Walaupun kredit KIK dan KMKP ada tidak semua Bank dapat memberi kredit tanpa jaminan yang kuat seperti sertifikat hak milik atas tambaknya, yaitu satu-satunya miliknya yang dapat dipakai sebagai jaminan. Kalaupun mendapat kredit, kerap kali keluarnya tidak pada permulaan musim dimana modal diperlukan. Kerap kali juga Bank punya kebiasaan menawar jumlah kredit yang diminta, umpama Rp.200 ribu, hanya diberi Rp.100 ribu, sehingga kredit tidak efektif atau dibelanjakan untuk hal-hal yang konsumtif.

Keperluan kredit untuk intensifikasi tambak yang sudah baik kira-kira Rp.300.000,- /ha. Untuk tambak yang belum baik masih memerlukan perubahan denah (*lay-out*) kira-kira Rp.750.000,-/ha. Sedang untuk pembukaan tambak baru perlu kira-kira Rp.1,2 juta/ha.

h. Pemberian Sertifikat hak milik

Keperluan sertifikat berkaitan erat dengan kesempatan memperoleh kredit, kecuali itu juga untuk memperoleh hak yang kuat atas tanahnya dan persamaan hak atas tanah yang sama bagi pemilik tanah.

Untuk mendapatkan Sertifikat kerap kali harus disertai pembayaran yang tinggi dan memerlukan waktu yang lama. Hal ini dapat dimudahkan

dengan usaha bersama antara Pemerintah Daerah, Dinas Perikanan dan Bank. Cara pengukuran adalah per-kompleks dengan pengajuan yang diketahui dan dibantu oleh Dinas Perikanan secara en bloc. Ketiga instansi itu juga merundingkan ongkos ukur dan penyelesaian sertifikat yang kemudian dibakukan untuk seluruh Kabupaten.

Diharapkan dengan cara ini pemohon akan mendapat sertifikat dalam satu tahun setelah permohonan. Cara seperti ini direncanakan di Kabupaten Pinrang Sulawesi Selatan dan ongkosnya total hanya sebesar Rp.6.000,-/ ha. Kekurangan personil ukur dan alat ukur juga dapat diatasi karena pengukuran yang dilakukan sekaligus. Akan lebih baik lagi kalau ongkos untuk mendapatkan sertifikat dapat dikaitkan dengan paket kredit.

F. PENYULUHAN, PENATARAN DAN PENDIDIKAN

Untuk menyebarkan teknologi baru bagi usaha pertambakan, untuk membimbing para petambak supaya dapat menolong dirinya sendiri dan berpartisipasi dalam pembangunan tambak pada umumnya, diperlukan penyuluhan yang banyak jumlahnya dan mahir dalam penerapan ilmu budidaya bahari.

Jumlah PPL yang ada di kabupaten-kabupaten masih kurang itu pun bercampur dengan PPL untuk perikanan tangkap. Tetapi ironinya, mereka yang telah bekerja hanya di pekerjaan sebagai Pegawai harian. Pengangkatanya menjadi pegawai tetap kadang- kadang memerlukan waktu lama. Soal kepegawain ini perlu mendapat perhatian agar semangat para PPL tidak menjadi kendor.

Tambak umumnya terletak di daerah pesisir yang terpencil dan jalan yang menghubungkan kompleks tambak dengan jalan raya atau pasar tidak cukup baik. Perbaikan jalan ini selain berguna bagi pengangkutan hasil tambak yang dapat mencapai pasar dengan cepat juga berguna untuk penyuluhan para petambak. Di beberapa daerah ada PPL yang harus naik sepeda 20 km untuk mencapai kompleks tambak. Dalam keadaan seperti ini kita tak dapat mengharapka ia akan dapat menyuluh dengan baik. Jangankan menyuluh, mengambil data statistikpun ia tak akan mampu. Untuk daerah-daerah semacam ini sebuah sepeda motor untuk PPL akan sangat menolong.

Beberapa kantor Dinas Perikanan juga memerlukan bantuan berupa gedung, perabotan dan alat-alat kantor.

Kesukaran lain yang kerap kali dijumpai oleh PPL adalah sikap menentang para petambak atas kehadirannya. Di beberapa daerah tambak yang maju para petambak tahu banyak tentang budidaya tambak. Setiap apa yang dilakukan, alat yang dipakai dan cara-cara pemeliharaan yang mereka lakukan telah dipilih, diuji dan dikerjakan dengan alasan-alasan yang sesuai dengan keadaan setempat. Seorang baru yang mencoba menggurui mereka akan dicurigai dan ditentang. Memang dalam banyak hal yang menyangkut keadaan setempat mereka lebih pandai dari PPL baru. Karena itu di daerah-daerah Dinas perikanan tidak dengan gegabah menyuluhkan sesuatu kepada para petambak. Di Aceh penyuluhan diadakan dengan diskusi dengan para anggota kelompok petambak. Kalau Dinas Perikanan mengetahui cara mengatasi persoalan budidaya, dianjurkan mereka mencoba dahulu, kalau berhasil baru ditiru oleh yang lain. Dengan adanya pemakaian Brestan – 60 yang mustajab dan memang diperlukan oleh petambak maka Dinas Perikanan dapat diterima dan diakui sebagai pemimpin oleh para petambak. Di Sulawesi Selatan seorang Kepala Dinas Kabupaten memerlukan waktu 3 tahun untuk mendapat kepercayaan dari para petambak. Dengan kepercayaan itu kelompok petambak dapat dibentuk di desa-desa dan mulai mengerjakan beberapa hal secara bersama-sama. Ini adalah dasar yang kokoh untuk berdirinya BUUD sektor pertambakan.

Mengenai peningkatan keterampilan para PPL kita merasa bersyukur mempunyai Balai Penelitian udang di Jepara yang mengadakan penataran untuk usaha pertambakan dan teknik pembibitan (*hatchery*). Alangkah baiknya kalau Pusat Penelitian yang dapat berfungsi untuk penjenjangan ini dapat didirikan di beberapa daerah lagi.

Komunikasi tentang hasil penelitian atau pemberitahuan tentang diketahuinya suatu teknik pemeliharaan dan alat-alat baru sampai sekarang masih terasa kurang. Dinas Perikanan Provinsi Jawa Timur telah menerbitkan beberapa buku petunjuk tentang beberapa cara usaha pertambakan. Dinas Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan bersama Bank Bumi Daya telah menerbitkan brosur tentang pemeliharaan udang windu di tambak. Rintisan

usaha kearah ini patut mendapat perhatian dan bantuan yang lebih besar, suatu film atau satu set slider tentang contoh pengusaha tambak yang maju dapat dipertunjukkan di daerah-daerah tambak. Ini hanya suatu misal, ataupun sekelompok petambak dari daerah keluarga petambak di daerah yang maju selama 2 minggu, agar mereka dapat ikut menyaksikan, mengerjakan cara-cara yang maju dan berdialog dengan mereka yang telah menggunakan cara-cara yang maju itu.

Penelitian-penelitian dan pendidikan tinggi yang menghasilkan pengetahuan baru dan ahli-ahli terampil tentang tambak sebaiknya diusahakan terus. Institut Pertanian Bogor yang mempunyai Fakultas Perikanan yang termasuk majupun tidak punya tambak untuk pendidikan dan praktikum para mahasiswa yang mengambil jurusan budidaya bahari.

G. APA YANG BISA DILAKUKAN DALAM PELITA KE III?

1. Tentang hak atas tanah, peruntukan, penggunaan dan penguasaan tanah

a. Pemberian sertifikat hak milik

Keterangan: Untuk mempercepat dan mempermudah secara en bloc per kompleks. Pemerintah Daerah, Jawatan Agraria, Dinas Perikanan Kabupaten dan Dinas-dinas lain yang bersangkutan berunding tentang ongkos ukur dan lain-lainnya. Hanya dapat dibayar pada bendahara Agraria. Kalau dapat dikaitkan dengan *package* kredit. Dengan ini diketahui pula pemilik sebenarnya dan luas pemilikannya. Mempermudah pelaksanaan maksimum milik tanah dan mengungkapkan keadaan absenteeism.

b. Jalur hijau hutan bakau

Keterangan: Pelaksanaan pembuatan jalur hijau diteruskan di tempat-tempat yang mungkin, di tempat-tempat yang telah ada tambak digunakan cara-cara lain. Kalau perlu dibuat suaka benih.

c. Persoalan tanah timbul

Keterangan: Di beberapa tempat karena terjadi endapan bahari, dasar laut di muara-muara sungai menjadi dangkal, akhimya timbul tanah tanah baru. Perlu diadakan tentang peruntukan tanah baru sebelum menjadi sengket.

- d. Pembuatan tambak baru.

Keterangan: Pemberian hak atas tanah untuk pembuatan tambak baru hanya mungkin kalau telah mendapat rekomendasi tentang cocok tidaknya oleh Dinas Perikanan. Dimaksud supaya tambak itu akan baik dan penggunaannya tidak akan berakibat buruk bagi tanah sekitarnya, tidak menimbulkan bahaya banjir dan tak merusak lingkungan.

- e. Pengaturan daerah penangkapan nener

Keterangan: Dimaksud untuk menghindarkan pertikaian antara penangkap dan menghindarkan tangkapan berlebih dan penebaran daerah tangkapan. Di Bali mula-mula penduduk tak tahu cara menangkap nener. Penangkap dari Banyuwangi datang ke Bali dan menangkap nener. Tak lama orang-orang setempat dapat menangkap nener. Ketika datang lagi penangkap bau dari Banyuwangi terjadi ketegangan. Juga di Banyuwangi ada pembagian pantai khusus dengan hak tangkapan nener bagi perorangan. Sebaiknya ditelaah lebih dahulu dan dicari pemecahannya sebelum terjadi kerusuhan.

2. Peraturan-peraturan

- a. Larangan menangkap dan memperjual belikan bandeng tangkapan di laut: Keterangan : (Telah diutarakan di muka).

- b. Larangan perahu nelayan untuk beroperasi di daerah pemijahan bandeng dan udang yang telah diketahui dan yang telah diduga
Keterangan: (Telah diutarakan dimuka, termasuk daerah-daerah pemijahan udang di daerah-daerah bagian Timur dari Indonesia).

- c. Pengaturan ekspor nener

Keterangan: (telah dibahas dimuka).

- d. *Enforcement* yang lebih baik atas larangan penggunaan bahan peledak untuk menangkap ikan

Keterangan : (Telah diutarakan di muka).

3. Perbaikan-perbaikan dan pelestarian:

- a. Pengerukan muara sungai dan pengendalian air irigasi tambak.

Keterangan: (Telah diutarakan).

- b. Penampungan nener dan produksi glondongan:
Keterangan: Dimaksud untuk memungkinkan penampungan nener yang berlebih untuk dipelihara menjadi glondongan tua.
- c. Memperlancar pemberian kredit
Keterangan: Telah diutarakan di muka. Ditambah dengan pengamatan tentang kelayakan kredit bagi calon nasabah, dan pencegahan penyelewangan kredit. Kecuali memiliki benda tak bergerak atau hak-hak kebendaan yang dapat dibebani hipotik, kelayakan dapat juga ditinjau dari kemahiran bertambak, pengalaman serta sejarah kejujuran pemohon kredit.
- d. Kredit untuk pompa
Keterangan: Pompa bagi tambak berguna untuk pengaturan air yang baik dan mengatur salinitas air irigasi yang masuk tambak. Dengan pompa daerah-daerah dimana perbedaan antara tinggi air pasang dan surut kurang dari 1m dapat mengadakan pemupukan pelataran, pencucian sisa pestisida dan pemanenan dengan lebih baik. Pompa yang diperlukan adalah jenis *high-efficiency low-lift axial marine pump*, yang telah terbukti sangat menolong dan digunakan antara lain di tambak-tambak di Sulawesi Selatan, Penggunaannya dapat dikaitkan dengan usaha BUUD sektor tambak sebagai pemilik sebagai koperatif.
- e. Kredit candak kulak dengan plafound tinggi untuk pedagang nener
Keterangan: Kerapkali pedagang nener tak menerima pembayaran kontan. Dalam periode penangkapan nener yang memuncak pembayaran yang ditanggihkan mengakibatkan pedagang tak dapat membayar harga pembelian dari penyese dan pengumpul. Produksi menjadi tersendat-sendat dan penangkap/pengumpul menderita. Kredit yang diperlukan berjumlah ratusan ribu sampai jutaan rupiah, tetapi perputaran cepat. Agaknya kredit candak kulak cocok tapi diperlukan jumlah yang besar.

- f. Pembentukan kelompok petambak
- Keterangan: Kelompok petambak telah dibentuk di Sulawesi Selatan dan Aceh. Pembentukan kelompok petambak dapat diarahkan pada keswadayaan dan peningkatan gotong royong. Ini adalah dasar yang baik bagi pembentukan BUUD yang sehat.
4. Penelitian-penelitian yang dapat dilakukan:
- a. Eksplorasi untuk mendapatkan daerah penangkapan nener/benur baru serta pendugaan besarnya produksi nener/benur pada daerah penangkapan lama dan baru.
- Keterangan: (Telah jelas).
- b. Eksplorasi tambak baru
- Keterangan: Dimaksud untuk mengetahui daerah-daerah yang baik untuk dibuat tambak. Hasil eksplorasi adalah untuk kepentingan perluasan tambak dan transmigrasi tambak.
- c. Pemijahan bandeng dan udang
- Keterangan: Untuk menghindari kekurangan nener dapat digunakan hasil pemijahan buatan. Untuk jenis-jenis ikan tawar telah diketahui cara-caranya tapi tidak untuk bandeng dan udang, Balai Pembibitan Udang di Jepara telah berhasil memijahkan udang putih (*Penaeus merguensis*). Untuk udang windu belum berhasil, juga BPU Paotere di Ujungpandang. Pemijahan bandeng sampai laporan ini disusun belum berhasil. Filipina, Taiwan terus berusaha. Siapa yang akan berhasil menguasai pasar dan banyak untung. Ini adalah usaha yang berjangka panjang tetapi sebaiknya dirintis sejak awal.
- d. Transpor nener/benur
- Keterangan: Nener diangkut dengan waluhan/kepeng yaitu keranjang yang dibuat kedap air dengan dilapisi semen, aspal dan cat. Jarak yang dapat ditempuh tidak jauh. Kemudian setelah orang tahu tentang penggunaan zat asam, tempat untuk mengangkut digunakan *Jerrycan plastic* yang diberi zat asam nener dapat lebih

lama di perjalanan dan jauh pemasarannya. Juga zat asam dapat diberikan kalau pengangkutan nener digunakan kantong plastik yang ditaruh didalam doos bekas rokok. Yang katanya lebih baik lagi adalah kalau diangkut dengan kantong plastik khusus untuk ikan hias dan benih ikan buatan Taiwan. Pada kantong itu ada valve-nya yang built in dan ujung atasnya dapat diikat sehingga zat asam tak keluar. Kapasitas kantong ini adalah 25.000-30.000 ekor nener tiap kantong. Kantong ini dapat digunakan berulang-ulang dan sangat kuat. Penelitian pengangkutan nener/benur ini dapat dikaitkan dengan penggunaan pesawat terbang, termasuk pesawat terbang pengangkut ABRI kalau sedang tidak dipakai.

e. Penggunaan benih lain

Keterangan setiap orang yang menangkap nener akan tertangkap pula benih udang, kecuali benur windu benur lain seperti dari udang putih, udang api-api dan lain-lainnya belum dimanfaatkan. Perlu diteliti apakah benur-benur lain itu juga dapat dipelihara di tambak.

f. Pemeliharaan udang windu

Keterangan: Melihat nilai ekonomis dari udang ekspor, minat memelihara udang menjadi lebih besar tetapi ilmunya belum dikuasai secara komprehensif. Percobaan pemeliharaan udang windu dapat dilakukan di demponds yang ada dan berkeadaan baik.

g. Pemeliharaan bandeng dengan benih tebang glondongan tua

Keterangan: Kita ingin mengetahui apakah dengan sistem pemeliharaan ini produksi makin tinggi dan berapa pendapatan bersihnya setahun?

h. Penelitian tentang luas tambak optimum

Keterangan: Sawah dan tambak mempunyai rentabilitas yang lain-lain. Sebelum kita dapat menentukan maksimum luas pemilikan. Juga dapat diteliti pendapatan pemilik dan penyakap dan analisa keuntungan bersih bagi tiap partai, termasuk sewa. Hasil penelitian

ini dapat digunakan untuk mendapat petokan imbalan hasil dan besarnya sewa yang adil.

i. Penelitian kesuburan tanah tambak

Keterangan: Kesuburan tanah berbeda-beda. Perlu diketahui kesuburan atau kandungan hara untuk dapat menentukan dosis pupuk yang optimum, Penelitian dapat dilakukan secara sederhana yaitu dengan soil-test-kit sejauh mengetahui kandungan NPK, bahan organik, PH. Penelitian dapat dilakukan untuk tiap-tiap kompleks tambak di tiap Kabupaten tambak.

j. Penelitian tentang makanan tambahan bagi bandeng dan udang

Keterangan: Untuk mempercepat tumbuh dan mencegah kanibalisme pada udang, diperlukan makanan tambahan, sampai laporan ini disusun belum diketahui ransum makanan yang cocok tapi bahannya terdapat banyak dan murah. Di Taiwan digunakan bungkil-bungkil, kadang dibuat pellet dahulu supaya tidak banyak sisa.

k. Pengawetan hasil tambak

Keterangan: Beberapa cara pengawetan bandeng yang telah diketahui adalah dengan cara pemindangan, pengasapan. Udang dikeringkan dibuat dendeng, kerupuk dsb. Dengan diawetkan jangkauan pasaran menjadi lebih jauh dan dapat disimpan di rumah. Penelitian dapat ditujukan untuk penyimpanan bandeng di *cold storage*, pengalengan dsb. Untuk udang besar perlu juga dilihat kemungkinan pengalengan agar dapat dijual langsung ke konsumen di Eropa dan Amerika tanpa melalui transito Jepang. Pengawetan dengan radiasi perlu dipikirkan juga kemungkinannya.

l. Pencemaran lingkungan

Keterangan: Kecuali perlu diketahui akibat pencemaran air oleh industri dan kotoran kota dan akibat penggunaan pestisida di tambak pada lingkungan juga perlu diteliti akibat penyemprotan insektisida di sawah, tegalan dan kebun-kebun pada tambak yang umumnya berada di hilir dari tanah-tanah pertanian tadi.

Topik	Persoalan	Pengaruh Pada	Pemecahan Persoalan	Perangkat Hukum Yang Mengatur	Kedadaan Hukum Pada Masa Kini	Sasaran	Yang Berperan
Kepemilikan Hak Milik	Tidak seragam Tidak kuat	Kepastian hukum kesukaran mendapat kredit	Pemberian sertifikat milik tanah	UUPA	Berlaku, pelaksanaan sulit	Pemberian sertifikat, murah, mudah, cepat	Dirjen Agraria Pem.Daerah
Pengusahaan		Ketentraman usaha					Dinas Perikanan
Tambak Terlalu Luas	Melewat batas maksimum Banyak yang perlu nafkah	Produksi/ha rendah penyerapan tenaga kerja sedikit/ha ketegangan sosial pendapatan tidak rata.	Pembatasan luas maksimum	UUPA	Tidak enforced Tak sesuai dengan keadaan sekarang	<i>Enforcement</i> hukum yang ada atau penyesuaian hukum pada situasi baru.	Dirjen Agraria Pem.Daerah
Tambak Terlalu Sempit	Tak ekonomis diusahakan susah maju Pemilik miskin.	Sukar dimodernisasikan Pendapatan pemilik rendah	Konsolidasi	?	Belum dilaksanakan	Luas minimum tercapai	Dirjen Agraria Pem.Daerah
Luas Tambak Optimum	Berbeda pada tiap daerah Belum diketahui	Produksi optimum penggunaan tenaga Investasi optimum	Penelitian optimum Luas Tanah	?	?	Penentuan luas optimum luas tambak	Deptan (Dirjen Perikanan) Universitas- universitas lembaga- lembaga lain.
Guntai	Masih ada	Pengelolaan yang tak baik Pendapatan tak rata	Dilarang	UUPA Ps. 3 Bab I PPP No.224 Th.1961	Sukar dilakukan tak sesuai dengan keadaan sekarang	<i>Enforcement</i> atau hukum diubah	Dirjen Agraria dan lain-lain
<i>Greenbelt</i> Kehutanan	Belum semua terlaksana	Keamanan fisik tambah Kelestarian benih tebaran Antt malaria.	Dilaksanakan dimana mungkin Koridor bahan.	?	?	<i>Greenbelt</i> terjadi tanpa sengketa	Jawatan Kehutanan Pem. Daerah
Tanah Timbul	Sengketa pemilikan dan penggunaan	Tata Guna Tanah	Pengaturan	?	?	Digunakan sebaik-baiknya	Pem.Daerah dan lain-lain

Pemberian Hak Atas Tanah	Tak terkoordinasikan	Bahaya banjir penggunaan tak sesuai	Pendekatan terintegrasi	UUPA	Memadai, kurang cermat pelaksanaan	Pemberian hak atas tanah untuk tambak yang bijaksana.	Ditjen Agraria Departemen Pertanian. Kantor IPEDA
Sewa Tambak	Dilarang atau tidak	Memungkinkan pemilik kehilangan tambak. Kesempatan kerja bagi yang tak punya tambak merupakan sebuah anak tangga pada "agricultural ladder"	Institusional: dilarang atau diresmikan	UUPA?	Sewa telah melambaga tak dilarang	Diresmikan, tapi diatur	Ditjen Agraria Pem.Daerah Ditjen. Perikanan
Hak Atas Pantai tempat menangkap nener	Galarang (hak khusus) Pelarangan orang lain menangkap	Pengadaan nener: -monopoli untuk daerah itu -perataan pendataan -kesempatan kerja	Bebas untuk setiap orang/atau: Diberi wewenang menguasai/mengatur pada perorangan, Jawatan atau Daerah	PP No.64 th.1957 ps. 3 juga: Provinciale verordening, Stbl. 1927 no.144 ps 7 ayat (2) dan ps 1 ayat(8)	masih, berlaku, di beberapa daerah ada kesulitan.	Dibebaskan atau diatur	Pem.Daerah Dinas Perikanan.
Penggunaan Pengairan	Merupakan hambatan usaha.	Banjir/tak dapat air laut/benh. Penggunaan marjinal. Penyelesaian tenaga Produksi.	Pengaturan muara pembuatan jaringan irigasi.	?	?	Pengairan terkendali pengaruh pestisida pertanian terkendali	Jawatan ingisi Depan. Penda Organisasi Agraria Pem.Daerah.
Kredit	Strategis untuk pembuatan tambak sulit didapat.	Penggunaan tambak marjinal saja Produksi, efisiensi tenaga kerja rendah.	Pengaturan pemberian kredit terpadu.	?	?	Kredit yang mudah, murah, cukup, tepat waktunya	BRI Dinas Perikanan Jawatan Agraria Pem.Daerah.
Pengaturan Air Irigasi	Menguasai tinggi air Mengatur sanitasi air	Mencegah banjir dan kekerangan produksi, dan sebagainya.	Kredit pompa	?	Tidak perlu	Pompa untuk perorangan BUUD/KUD	BRI Dinas Perikanan
Pengadaan Nener	Kerap kali kurang tak dikuasai	Produksi Bandeng pendapatan petambak harga tak dapat disrabilkan	Monitor produksi Arahkan distribusi (lihat: penelitian)	Tak ada		Kebutuhan tercukupi	Dinas Perikanan
Perdagangan Nener	Tak mantap Gampang dimanipulasikan	Harga benih tebaran kadang-kadang melonjak dan distribusi	Penyempurnaan statistik produksi, konsumsi dan flow (lihat penelitian)	Tak ada	-	Supply yang teratur dan harga stabil	Dep.Perdagangan Ditjen. Perikanan.

Pendidikan dan penyuluhan	untuk pembangunan perlu penyuluhan yang terampil dan berwibawa.	Perkembangan budidaya tambak yang cepat dan baik.	Penataan, pendidikan keahlian tambak dari tingkat PPL. Sampai sarjana. Pembentukan kelompok petambak. Perhelngapan penyuluhan yang memadai.	Tidak perlu	-	Bimbingan menyeluruh untuk masyarakat petambak.	Depian, Dep. P & K Balai-balai peneliti.
			4. Pemijahan bandeng dan udang 5. Cara dan alat-alat <i>maspar</i> nener/bener. 6. Penggunaan benih tebaran lain. 7. Pemeliharaan udang windu. 8. Pemeliharaan bandeng dengan benih tebaran gfondongan tua. 9. Kesaburan tanah dan keperluan hana. 10. Makanan tambahan bagi bandeng dan udang. 11. Pengaweran hasil tambak. 12. Pooling nener/ gfondongan oleh Dinas Perikanan atau BUUD/ KUD. 13. Dan lain-lain.				

V. MASALAH PEMILIKAN, PENGUASAAN DAN PENGGARAPAN TANAH DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PEMBANGUNAN PENGAIRAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

1. Di Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya masih bersifat agraris, maka tanah air sebagai faktor-faktor produksi utama di bidang pertanian, baik untuk produksi pangan maupun bukan pangan, mempunyai fungsi yang sangat penting dalam rangka peningkatan kehidupan rakyat. Kedua faktor produksi tersebut adalah sedemikian pentingnya, sehingga penyelamatan atas sumber daya alam yang berupa tanah dan air sangat perlu diusahakan.
2. Pengairan sebagai suatu bidang pembinaan atas air dan sumber-sumbernya, menurut Undang-undang nomor 11 tahun 1974 tentang pengairan, mempunyai tugas tidak saja mengatur usaha-usaha pemanfaatan air dan sumber-sumber air, akan tetapi juga menjaga kelestarian tanah dan sumber-sumber air. Usaha menjaga kedua sumber daya ini adalah penting karena mempunyai fungsi:
 - (1) Menjaga kelestarian fungsi sumber-sumber air, baik air permukaan maupun air tanah, itu sendiri sebagai wadah air yang sangat besar manfaatnya bagi masyarakat;
 - (2) Menjaga agar bangunan-bangunan dan prasarana pengairan lainnya tetap berfungsi secara.

Usaha menjaga kelestarian tanah dan sumber-sumber air di seluruh daerah pengaliran sungai sebenarnya merupakan “usaha kembar” dari usaha pemanfaatan air dan sumber-sumber air yang seyogyanya berjalan paralel merupakan ikhtiar secara utuh yang harus dipikirkan, bukan saja bagaimana kita memanfaatkan air sesuai dengan kebutuhan pada tempat dan waktu tertentu, melainkan juga harus memikirkan usaha penjagaan kelestarian keseimbangan hidrologi dalam kesatuan ekosistem.

3. Dalam usaha memenuhi kebutuhan masyarakat akan air diadakan pengembangan sumber-sumber air dan pembangunan pengairan, seperti:

- (1) Pengaturan dan pengendalian banjir;
 - (2) Usaha penyediaan air untuk minum dan keperluan rumah tangga lainnya;
 - (3) Usaha penyediaan air irigasi untuk pertanian;
 - (4) Usaha penyediaan air untuk industri dan keperluan kota;
 - (5) Usaha penyediaan air untuk keperluan tenaga listrik;
 - (6) Penyediaan air untuk perikanan darat (baik air tawar maupun air payau); dan
 - (7) Penyediaan air untuk keperluan lain-lain seperti lalu lintas air, rekreasi dan lain- lainnya.
4. Dalam kehidupan seperti sekarang ini, dimana perkembangan ilmu dan teknologi mempunyai peranan di masyarakat, kebutuhan akan air semakin meningkat.

Demikian juga air buangan dari industri, kota dan lain-lain usaha semakin memerlukan perhatian yang mendalam, karena pencemaran atas kualitas air baku sudah barang tentu semakin bertambah. Usaha-usaha pengendalian pencemaran air perlu pula dilakukan untuk melindungi kesehatan para pemanfaat air dan lingkungannya.

5. Pengembangan sumber-sumber air dan pembangunan pengairan dalam rangka penyediaan air untuk keperluan-keperluan tersebut di atas dengan kuantitas dan kualitas yang memadai, sering diperlukan tanah, baik tanah-tanah negara maupun tanah-tanah dengan hak perorangan, baik yang berupa hutan maupun tanah-tanah daratan lainnya. Peraturan-peraturan perundangan mengenai pertanahan sudah banyak berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960), namun sering terjadi keadaan di dalam masyarakat yang berhubungan dengan masalah pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam peraturan-peraturan perundangan.

Hal-hal ini diperkirakan mungkin terjadi karena beberapa sebab, antara lain:

- (1) Kurangnya penerangan dan bimbingan kepada masyarakat, sehingga menyebabkan kurangnya pengetahuan dan pengertian dalam bidang hukum pertanahan, terutama pada rakyat kecil;
 - (2) Kurangnya atau lemahnya pelaksanaan hukum pertanahan dari yang berwenang (*law enforcement*) yang dapat menyebabkan administrasi pertanahan tidak berjalan dengan semestinya;
 - (3) Keadaan ekonomi para petani yang pada umumnya masih lemah yang disebabkan oleh meningkatnya jumlah dan kepadatan penduduk tanpa bertambahnya kesempatan kerja yang memadai di satu pihak, dan di pihak lain terbatasnya persediaan tanah garapan di daerah-daerah yang padat penduduknya, sehingga (tanpa disengaja untuk melanggar hukum) melakukan fragmentasi tanah menjadi lebih kecil daripada yang ditetapkan dalam perundang-undangan dengan jalan menjualnya atau dengan cara lain kepada pihak ketiga yang bermodal;
 - (4) Kesenjangan daripada pihak yang kuat untuk menghindari dari berlakunya hukum padanya yang dirasakan berat baginya, misalnya terhadap hukum perpajakan, hukum agraria dan sebagainya.
6. Dengan demikian menyebabkan terdapatnya keadaan yang tidak serasi pada pola pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah. Di satu pihak terjadi pemilikan tanah yang semakin sempit atau bahkan tidak memiliki tanah sama sekali dan di lain pihak ada akumulasi dan pemusatan pemilikan tanah oleh petani-petani dan orang-orang bukan petani yang kuat baik orang-orang sedesa ataupun diluar desa.

Timbullah jenis pemilikan yang dinamakan pemilikan guntai (*absentee*). Dari desa-desa sampel penelitian luas pemilikan di daerah Bekasi (Jatiluhur), misalnya, luas pemilikan tanah oleh orang di dalam desa sendiri adalah rata-rata 0,94 Ha/orang, sedang luas pemilikan orang-orang di luar provinsi rata-rata 2,65 Ha/orang. (Sumber data: PERUM Otorita Jatiluhur dari laporan Team Fakultas Pertanian UNPAD, Oktober 1976). Persentase tanah-tanah yang dikuasai secara guntai (*absentee*) sukar diperoleh.

7. Panca Usaha Tani yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah dalam rangka peningkatan produksi pangan, khususnya padi, akan mengalami hambatan-hambatan dan tidak mencapai tujuan dan maksud secara optimal, apabila masalah pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah yang merupakan dimensi-dimensi penting dalam pertanian belum diterbitkan berdasarkan peraturan-peraturan perundangan yang berlaku.

Unsur “air” dalam rangka Panca Usaha Tani yang berupa:

- (1) Peningkatan pendayagunaan dan perawatan (eksploitasi dan pemeliharaan) jaringan irigasi;
- (2) Peningkatan pengelolaan dan pembagian air irigasi pada tingkat usaha tani;
- (3) Usaha-usaha pengamanan terhadap bencana banjir, hanya akan dapat mencapai manfaat serta sasaran yang optimal, jika aspek pelaksanaan peraturan-peraturan perundangan mengenai pertanian seperti tersebut di atas merupakan suatu unsur dalam “satu paket” bersama-sama unsur-unsur yang lain. Memupuk perasaan ikut serta (*sense of participation*), perasaan ikut mempunyai (*sense of belonging*) dan perasaan ikut bertanggung jawab (*sense of responsibility*), yang merupakan landasan penting dalam meningkatkan pengelolaan jaringan irigasi serta pengaturan pembagian air irigasi, terutama pada tingkat usaha tani, sangat erat hubungannya dengan: “kaitan antara petani yang menggarap sawah dengan statusnya dalam hubungan dengan tanah yang digarap”.

Dalam hubungan ini pengembangan irigasi yang berfungsi sebagai faktor penunjang dalam peningkatan produksi akan tidak banyak manfaatnya bagi optimalisasi penghasilan petani, apabila masalah pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanahnya masih tidak menguntungkan para petani pemilik/penggarap.

Investasi Pemerintah yang semakin besar dalam pengembangan irigasi, baik untuk jaringan-jaringan primer, sekunder maupun tersier, baik untuk biaya pembangunan maupun usaha eksploitasi

dan pemeliharaan, kurang memenuhi sasaran, karena yang akan menerima hasil yang lebih besar bukanlah para petani kecil.

8. Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan proyek-proyek pengairan, sering dihadapkan pada berbagai masalah pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah antara lain seperti apa yang dikemukakan berikut ini.

B. PEMEBEBASAN TANAH DALAM RANGKA PELAKSANAAN PROYEK-PROYEK PENGAIRAN

Dalam rangka pelaksanaan proyek-proyek pengairan untuk pengembangan sumber-sumber air, antara lain:

1. Pembuatan waduk-waduk dengan bendungan guna keperluan serba guna (pengendalian banjir, pembangkitan tenaga listrik, irigasi, air untuk keperluan-keperluan kota);
2. Pembuatan saluran pembuangan banjir (*flood way*);
3. Pengaturan sungai (pelurusan aliran sungai, tanggul dan lain-lain);
4. Pembuatan jaringan-jaringan irigasi.

Seperti telah dinyatakan dimuka, sering memerlukan tanah-tanah yang luas, baik berupa kawasan hutan maupun tanah-tanah dengan hak perorangan.

Sebagai contoh dapat diajukan disini seperti yang tercantum pada tabel-tabel 1 dan 2.

Tabel 1

Keperluan Tanah-Tanah Kawasan Hutan Untuk Proyek-Proyek Pengairan
Dewasa Ini

Nama Projek	Untuk Bangunan	Luas Tanah yang Diperlukan	Keterangan
Karangkates I	Bendungan waduk, bangunan-bangunan pelengkap serta untuk Jenderal Kehutanan fasilitas kerja.	763,70 Ha	Penetapan pinjam pakai sementara oleh Direktur Jenderal Kehutanan fasilitas kerja.
Karangkates II		50 Ha.	s.d.a.
Wlingi Raya		60 Ha.	s.d.a.
Bening (Widas)		550 Ha.	s.d.a.
Jragung		959 ,50 Ha	s.d.a.
Karang sambung		354, 70 Ha.	s.d.a.
Jati gede		1. 602 Ha	s.d.a.
Palasari		115 Ha.	Belum dikeluarkan surat Dirjen Kehutanan untuk penetapan pinjam pakai

Sumber data : Laporan dari Badan-badan pelaksana proyek yang bersangkutan yang sudah masuk.

Tabel 2

Luas Tanah Dengan Hak Perorangan Yang Diperlukan Untuk Proyek-Proyek
Pengairan

No	Nama Projek	Macam Bangunan	Luas Tanah / Ha
1	Proyek Pengembangan wilayah Sungai Bengawan Solo	Pembangunan Waduk Wonogiri	10. 832
2	Proyek Pengembangan wilayah Cimanuk	Pembangunan Waduk Jatigede	6. 000
3	Proyek Pengembangan wilayah Sungai Jratunseluna	Pembangunan Waduk Jragung	805
4	Proyek Pengendalian Banjir Sungai Wampu	Pembangunan saluran	5. 199. 20
5	Proyek Pengendalian Banjir Sungai Ular	Pembangunan Tanggul	395

Sumber data : Badan Pelaksana Proyek ybs. yang sudah masuk.

Tata cara pembebasan tanah dengan hak perorangan seperti tersebut di atas dilaksanakan dengan tata cara yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, sedang pelaksanaan pembayaran ganti rugi dilakukan *secara langsung* oleh Proyek yang bersangkutan kepada yang berhak dan bersama dengan itu dilakukan pula penyerahan/pelepasan hak atas tanah secara tertulis.

Untuk penggunaan tanah-tanah *kawasan hutan* guna proyek perundang-undang proyek pengairan masih belum ada peraturan yang mengaturnya.

Dalam rangka penggunaan tanah untuk pelaksanaan proyek-proyek pengairan, baik untuk pengembangan sumber-sumber air yang serba guna maupun khusus untuk pengembangan irigasi dihadapkan pada masalah-masalah pembebasan tanah sebagai berikut:

1. Tanah-Tanah Kawasan Hutan

- a. Belum adanya peraturan khusus yang mengatur tata cara tentang penyelesaian pemakaian tanah-tanah kawasan hutan, baik yang dibawah kekuasaan Direktorat Jenderal Kehutanan maupun dengan Hak Penguasaan Hutan (H.P.H.) untuk Proyek-proyek Pemerintah seperti halnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, dapat merupakan suatu hal yang dapat menghambat pelaksanaan proyek. Penyelesaian izin penggunaan hutan sering didasarkan pada kebijaksanaan pimpinan yang bersangkutan setempat.
- b. Di beberapa daerah di pulau Jawa dan Bali, setiap pengurangan areal kawasan hutan untuk proyek pengairan selalu dimintakan tanah-tanah lain sebagai penukar/pengganti, dengan menunjuk pada ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1967 tentang "Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan" dan Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 1970 tentang "Perencanaan Hutan" yang menentukan luas kawasan hutan minimal 30% dari seluruh luas daratan. Hal ini akan sangat memberatkan proyek, baik dari segi anggaran maupun teknis pencaharian tanah penukarnya.

2. Tanah-Tanah Dengan Hak Perorangan

- a. Pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) menyebabkan pembayaran ganti rugi, membutuhkan waktu lebih lama karena pemilik bertempat tinggal jauh dari tanah yang bersangkutan;
- b. Status pemilikan tanah yang tidak diketahui dengan jelas misalnya dengan adanya jual-beli dibawah tangan dan tidak didaftarkan, sehingga pemilik baru tidak mempunyai bukti sertifikat atau dokumen yang sah pun sering mempersulit dan memperpanjang pekerjaan pembebasan tanah;
- c. Adanya surat kuasa mutlak dari pemilik lama kepada pemilik baru yang biasanya seorang pemilik guntai, menghambat pula pembebasan tanah oleh proyek;
- d. Dalam pembangunan jaringan irigasi yang akan mengambil tanah petani, baik untuk primer maupun sekunder, ada kalanya dirasakan para pemilik penggarap tanah-tanah sempit (berkisar antara 0,1 – 0,5 ha) kurang ikhlas untuk melepaskan tanahnya, walaupun dengan pemberian ganti rugi oleh proyek;
- e. Spekulasi daripada orang-orang yang beruang/bermodal dengan cara pembelian tanah-tanah yang sudah diketahui akan digunakan oleh sesuatu proyek, dengan harapan akan memperoleh keuntungan di dalam harga yang akan ditetapkan oleh panitia, mempersulit pembayaran ganti rugi menurut Peraturan-peraturan perundangan. (langsung kepada yang berhak).

Tabel : 3 Luas Pemilikan Tanah di Beberapa Daerah Proyek-Proyek Pengairan.

Daerah	Jumlah		
	0,1 - 0,5	0,5 - 1,0	1,0 -5, 0
Bekasi	52%	11%	37%
Glapan Sedadi	76%	20%	4%
Pekalen-sampean	67%	23%	10%
Pemali Comal	72%	18%	10%
Ciujung	65%	21%	14%
Madiun	59%	27%	14%

Sumber data : Perum Otorita Jatiluhur *) dan PROSIDA dari laporan Feasibility Report 1968/1969 dan 1973/1974 Konsultan- konsultan PROSIDA ; diambil dari beberapa desa sampel.

C. PENGEMBANGAN IRIGASI

a. Di Daerah-daerah yang Sudah Ada Jaringan Irigasi

Sudah sejak PELITA I rehabilitasi jaringan-jaringan irigasi diberi prioritas sebagai salah satu usaha masalah peningkatan produksi pangan, mengingat selama zaman pendudukan Jepang jaringan-jaringan irigasi tidak memperoleh perhatian dalam perawatan dan pemeliharannya.

Rehabilitasi diartikan disini tidak hanya mengembalikan kepada keadaan semula, namun mengusahakannya sampai kepada kondisi sesuai dengan kebutuhan yang berkembang. Untuk keperluan ini tidak jarang diadakan penambahan maupun penyempumaan jaringan-jaringan irigasi di daerah-daerah yang sebelumnya sudah ada jaringannya. Dengan demikian diperlukan tanah untuk jaringan-jaringan primer dan sekunder, maupun tersier.

Dalam hubungan inilah pemilikan tanah yang sempit merupakan masalah, menyangkut (dua) hal:

- (1) Akan dirasakan berat oleh petani yang bersangkutan, karena akan mengakibatkan tanahnya menjadi lebih sempit. Walaupun untuk jaringan primer dan sekunder akan ranger peroleh ganti rugi;

(2) Apalagi untuk perluasan jaringan tersier yang pada dasarnya di serahkan tanggung jawab pembuatannya kepada para petani pemanfaat air sendiri akan terasa sangat berat, karena mereka tidak memperoleh ganti rugi.

b. Di Daerah-daerah Pengembangan Baru

Pada daerah-daerah irigasi yang jaringan-jaringan irigasinya baru selesai dibangun, diperlukan kegiatan masyarakat tani, antara lain pencetakan sawah.

Pada dasarnya pembukaan sawah baru (pencetakan sawah) adalah tanggung jawab masyarakat tani sendiri, akan tetapi kenyataannya proses pencetakan sawah mengalami hambatan - hambatan yang disebabkan oleh:

- (1) Keadaan ekonomi para petani pemilik tanah sangat lemah sehingga sambil melakukan pencetakan sawah, masih harus melakukan pekerjaan-pekerjaan untuk dapat memenuhi keperluan hidup sehari-hari;
- (2) Status tanah sering tidak diketahui dengan jelas, karena sertifikat tanah belum ada, sehingga mengalami kelambatan-kelambatan memperoleh kredit untuk pencetakan sawah (menurut laporan hal ini telah dapat diatasi, bahwa di dalam rangka pelaksanaan Kredit Investasi Kecil (K.I.K.) kredit telah dapat diperoleh dengan surat keterangan penilikan);
- (3) Pemilikan tanah secara guntai (*absentee*), yang pemiliknya besar kemungkinannya memang bukan petani;
- (4) Kurangnya minat pemilik setempat atau seorang guntai dalam penggunaan tanahnya untuk dijadikan sawah.

c. Di Daerah Pengembangan Rawa Untuk Pertanian.

Walaupun dalam beberapa hal telah adanya kerjasama antar instansi, baik Pemerintah maupun Swasta, tetapi dalam pengembangan ini masih terdapat masalah, ialah :

- (1) Adanya areal yang akan dikembangkan yang bertindihan dengan daerah-daerah Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Pertambangan;

- (2) Adanya tanah-tanah dengan hak menurut hukum adat yang tidak diketahui dengan jelas, sehingga menyulitkan program transmigrasi, terutama masih adanya cara bercocok tanam yang berpindah-pindah. Masalah ini dapat ditemukan juga pada pengembangan daerah pertanian bukan rawa.

D. PENGGARAPAN TANAH

- a. Pengembangan tersier pada umumnya memerlukan partisipasi para petani pemanfaat air melalui gotong-royong. Dalam hal para pemilik tanah banyak yang bertempat tinggal diluar daerah dimana sawah berada (guntai), maka sulit untuk diharapkan partisipasi para petani secara penuh, karena mereka merasa tidak memiliki tanah .
- b. Demikian pula akan terjadi pada setiap pelaksanaan pendayagunaan atau eksploitasi air irigasi. Pada guntai ada kalanya pemilik tanah merasa tidak terikat norma-norma dan konsensus yang berlaku setempat sehingga mengganggu pola pengelolaan air irigasi yang telah direncanakan, misalnya dengan terlambatnya waktu penanaman.
- c. Dengan adanya pelaksanaan sistem bagi-hasil, dimana seluruh biaya sarana produksi dibebankan kepada petani penggarap menyebabkan maksud pengembangan irigasi kurang mencapai sasaran, ialah peningkatan produksi pangan, seperti yang dimaksudkan oleh pemerintah, karena:
 1. Tidak meningkatkan produksi secara optimal;
 2. Tidak meningkatkan penghasilan petani-penggarap.

Keadaan seperti ini akan menjadi lebih tidak menguntungkan lagi bagi penggarap apabila sebelumnya calon penggarap harus membayar uang “sromo” kepada pemilik tanah, seperti yang terjadi di banyak daerah di Jawa.

E. PENGGUNAAN TANAH

Seperti telah diuraikan di atas pengembangan irigasi dimaksudkan untuk meningkatkan produksi, khususnya produksi pangan dan dengan sendirinya dimaksudkan juga meningkatkan penghasilan para petani-pemilik-penggarap.

Dengan adanya penggunaan tanah-tanah atau sebagian tanah-tanah yang subur dan terdapat pada daerah-daerah yang sudah ada sistem irigasinya yang baik (sudah direhabilitasi) oleh Pemerintah Daerah guna keperluan-keperluan lain (misalnya untuk industri atau perumahan) tidak membantu maksud peningkatan produksi pangan. Hal ini banyak terjadi di daerah- daerah dekat kota-kota besar seperti Bekasi, Karawang, Sidoarjo, Bandung, Cirebon dan sebagainya.

Sebagai akibatnya investasi untuk perbaikan irigasi di daerah yang bersangkutan akan menjadi kurang berguna atau kurang mencapai sasaran.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan secara umum, bahwa masalah-masalah tanah dalam hubungannya dengan proyek-proyek pengairan adalah sebagai berikut:
 - a. Masalah *kecilnya* luas tanah yang dimiliki oleh petani di Jawa dan sistem pengusahaannya;
 - b. Masalah *status* tanah ada kalanya belum jelas bagi para petani pemanfaat air di daerah-daerah pengembangan irigasi, baik di daerah-daerah irigasi gravitasi maupun pasang surut, sehingga kurang mantap memanfaatkan serta mengembangkan penggunaan air irigasi yang sudah tersedia;
 - c. Masalah belum semua petani memiliki sertifikat tanah, walaupun di daerah- daerah pertanian yang sudah lama mempunyai jaringan irigasi;
 - d. Masalah pemilikan tanah sebenarnya bukan petani, sehingga minat untuk memanfaatkan air irigasi yang sudah tersedia di daerah-daerah irigasi baru tidak sebagaimana mestinya;
 - e. Masalah pengusahaan dan pengolahan tanah di bagian hulu daerah pengaliran sungai secara tidak baik yang dapat mempunyai pengaruh negatif terhadap keadaan sungai dan jaringan irigasi (erosi dan banjir).

2. Berhubungan dengan itu kiranya dapat diajukan di sini bahan pemikiran pemecahan masalah, antara lain:
 - a. Perlu pemikirin serta penelitian/pendaftaran terhadap luas pemilikan tanah pertanian dan sistem pengusahaannya dihubungkan dengan pengelolaan irigasi yang rasional pada tingkat usaha tani, sehingga peningkatan produktivitas dapat dirasakan dan memadai bagi penghidupan petani penggarap beserta keluarganya;
 - b. Perlu ditingkatkan pelaksanaan peraturan untuk *pencegahan* terhadap proses *pemecahan* luas pemilikan tanah yang antara lain disebabkan oleh pembagian warisan, penjualan sebagian dari tanah yang dimiliki dan sebagainya;
 - c. *Penguatan hak milik atau hak lain* atas tanah dengan *sistem sertifikat* untuk memberikan kejelasan atas status tanah serta dapat memberikan ketenangan bagi yang bersangkutan, sehingga dapat meningkatkan partisipasi para petani dalam usaha-usaha pengembangan irigasi dan peningkatan produksi pangan;
 - d. Perlu ditingkatkan pelaksanaan peraturan-peraturan perundangan yang *membatasi* pemilikan tanah secara *absentee* sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada (Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 pasal 3 ayat (1) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, jo PP. No. 4 Tahun 1977) untuk kelancaran pengelolaan irigasi pada tingkat usaha tani dan peningkatan produksi pertanian umumnya dan pangan khususnya;
 - e. Memantapkan perencanaan tata guna tanah dalam rangka tindak lanjut dari pada perencanaan pengembangan wilayah yang memadai keperluan dan dapat diatasi oleh berbagai instansi pelaksana pembangunan, sehingga pembangunan ekonomi Indonesia dapat mencapai sasaran-sasaran yang direncanakan;
 - f. Konsolidasi tanah (*land consolidation*) untuk meningkatkan efektivitas dan intensitas pembagian air irigasi perlu memperoleh pemikiran.

VI. MASALAH PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA ACEH

A. PENDAHULUAN

Di dalam suatu proses pembangunan pertanian dalam arti yang luas, kita selalu akan berhadapan dengan dua aspek penting yang saling bergantung, yaitu pertama menyangkut dengan jumlah sumber daya alam dan teknologi yang dipakai (luas tanah, jumlah investasi, dsb.); kedua menyangkut dengan sumber daya manusia untuk meningkatkan jumlah dan mutu hasil, baik melalui perluasan areal maupun melalui peningkatan produktivitas.

Tanah yang tersedia relatif terbatas, karenanya dalam jangka panjang peningkatan produktivitas mempunyai arti yang lebih penting. Peningkatan produktivitas memerlukan tambahan modal (teknologi). Akan tetapi peningkatan hasil sektor pertanian mempunyai batas-batas maksimum. Karenanya setiap penambahan kapital selalu dikaitkan dengan *capital output ratio* yang diharapkan.

Dalam hubungan dengan peningkatan produksi pertanian di Daerah Istimewa Aceh jumlah modal yang digunakan per satuan areal relatif masih rendah, dengan demikian produktivitas persatuan areal masih rendah.

Usaha meningkatkan produksi melalui perluasan areal masih sangat memungkinkan, baik perluasan areal sawah, perkebunan rakyat, perkebunan besar, perikanan dan penyediaan areal untuk budidaya peternakan yang intensif. Tanah pertanian masih cukup banyak tersedia.

Pelaksanaan yang serentak antara peningkatan produktivitas dan perluasan areal, akan meningkatkan produksi pertanian lebih cepat yang akhirnya memberi kesejahteraan yang lebih besar kepada masyarakat di sekitar pertanian dan pedesaan.

B. GAMBARAN UMUM DAERAH ISTIMEWA ACEH

1. Letak dan luas

Provinsi Daerah Istimewa Aceh, terletak antara 95° – 98° Bujur Timur dan 2° – 6° Lintang Utara, dan merupakan daerah paling ujung di bujur utara Pulau Sumatera. Luas propinsi (daratan dan pulau-pulau yang termasuk di dalamnya) adalah 55.390 kilometer persegi.

2. Iklim

Seluruh Propinsi Daerah Istimewa Aceh, berada dalam daerah yang beriklim hujan tropis. Di musim hujan angin berhembus dari arah timur/timur laut dan di musim kemarau angin datang dari arah barat/barat daya. Sebagai daerah tropis, hujan turun sepanjang tahun, ditandai dengan jumlah bulan kering (curah hujan kurang 60 mm per bulan) antara 1 sampai 3 bulan dan selebihnya adalah bulan-bulan lembah (60-100 mm per bulan) dan bulan basah (100 mm lebih per bulan).

3. Geomorphologi

Menurut perkiraan dengan mempergunakan peta-peta yang ada, pembagian daerah secara geomorphologi adalah sebagai berikut:

- (1) Dataran lembah sungai dan alluvial pantai $\pm 15\%$;
- (2) Dataran tinggi pedalaman $\pm 1,5\%$;
- (3) Formasi gunung merapi muda $\pm 1,5\%$; (4) Formasi bukit lipatan $\pm 20\%$;
- (5) Komplek pegunungan bukit barisan 62% .

4. Tanah

Di daerah dataran umumnya terdapat jenis-jenis tanah alluvial regosol dan organosol. Di daerah formasi bukit lipatan umumnya terdapat jenis tanah podsolic merah kuning, organosol, regosol, latosol dan renzina. Di daerah formasi gunung berapi muda ditemukan jenis-jenis tanah litosol dan andosol. Di daerah komplek pegunungan bukit barisan didapati jenis-jenis tanah komplek podsolic merah kuning, komplek podsolic coklat, komplek renzina dan litosol dan komplek latosol, lithosol.

5. Penduduk

Menurut perkiraan, pada akhir 1976, jumlah penduduk Daerah Istimewa Aceh, mencapai 2.244 juta jiwa (lampiran 1). Laju pertumbuhan penduduk antara 1930 - 1961, tercatat 1,6%; 1961 - 1971, tercatat 2,1% dan 1971 - 1981 diperkirakan mencapai 2,3% per tahun.

Kepadatan penduduk pada akhir tahun 1977 diperkirakan mencapai 43,5 jiwa per kilometer persegi. Penyebaran penduduk tidak merata. Diperkirakan

85% penduduk bertempat tinggal di dataran rendah pantai timur dan barat; 12,5 % di dataran-dataran tinggi pedalaman, dan 2,5% lainnya tersebar di berbagai pelosok. Rata-rata kepadatan penduduk di pantai timur lebih tinggi dibandingkan dengan pantai Barat dan dataran tinggi pedalaman.

Menurut perkiraan dengan menggunakan data sensus 1971, besamya angkatan kerja di Daerah Istimewa Aceh tercatat 0,644 juta orang atau 1,56% dari seluruh angkatan kerja di Indonesia (lampiran 2). Pembagian angkatan kerja menurut lapangan pekerjaan adalah 74,6% dalam bidang pertanian, 6,3% perdagangan, 7,5% di dalam bidang-bidang jasa kemasyarakatan dan 11,6% dalam berbagai bidang lainnya.

C. PEMAKAIAN TANAH UNTUK PERTANIAN

Pemakaian tanah di Daerah Istimewa Aceh, dapat dilihat dalam tabel yang berikut :

Tabel: I
Penggunaan Tanah di Daerah Istimewa Aceh

No	Penggunaan	Luas (Hektar)	Persentase (%)
1.	Pertanian Rakyat	291.579	5,27
2.	Perkebunan Rakyat	182.959	3,30
3.	Perkebunan Besar	124.034	2,24
4.	Perikanan Darat	16.644	0,30
	Total tanah pertanian	615.216	11,11
5.	Hutan	4.072.119	73,52
6.	Kota dan kampung	55.000	0,99
7.	Rawa-rawa dan padang rumput	432.000	7,80
8.	Danau, sungai dan lain-lain	364.665	6,58
	Jumlah	5.539.000	100

Sumber: Perkiraan untuk tahun 1976.

Penggunaan tanah pertanian (tidak termasuk perkebunan besar) mencapai 8,87% atau meliputi 491.182 hektar atau 0,21 hektar/kapita (lihat tabel 2). Perbandingan antara manusia dan tanah (*man land ratio*) adalah 1: 2,5 hektar.

Tabel 2

Perkiraan Penggunaan Tanah untuk Pertanian di Daerah Istimewa Aceh,
1976 (Hektar).

No	Jenis Usaha Pertanian	luas areal	per kapita
1.	Pertanian Rakyat		
a.	Padi sawah	203.405	0,0870
b.	Padi ladang (tegalan)	24.673	0,0105
c.	Palawija (tegalan/sawah)	26.524	0,0113
d.	Sayur-sayuran (tegalan/sawah)	15.233	0,0063
e.	Buah-buahan (tegalan/pekarangan)	21.744	0,0093
		291.579	0,1246
2.	Perkebunan rakyat	182.959	0,0780
3.	Perikanan Darat	16.544	0,0071
	Jumlah	491.182	0,2097

Sumber: 1. Dinas Pertanian Rakyat Daerah Istimewa Aceh
2. Dinas Perkebunan Daerah Istimewa Aceh
3. Dinas Perikanan Daerah Istimewa Aceh

2. Tambak

Angka luas usaha tambak untuk 1976, diperkirakan 16.500 hektar, dengan jumlah pemilik 6.740 orang. Rata-rata luas pemilik 2.40 hektar. Penyebaran usaha tambak terpusat hanya di pantai Utara dan Timur Aceh dengan perincian Aceh Utara 56,5%; Aceh Timur 14,6%; Pidie 22,27% dan Aceh Besar 6,6%.

Jenis khas yang dipelihara adalah bandeng, dan udang. Dengan satu peliharaan seperti sekarang ini masing-masing dapat dipanen sebanyak 3 kali dalam setahun. Rata-rata produksi udang ±350 kilogram/hektar untuk bandeng 300 kilogram per hektar.

Menurut Dinas Perikanan perluasan areal tambak masih sangat dimungkinkan sampai mendekati 50.000 hektar. Pemasaran untuk hasil tambak cukup baik dan luas, baik di dalam daerah, maupun untuk ekspor ke luar negeri.

Rata-rata ekspor udang 1973-1976 mencapai 245 ton dengan rata-rata nilai 895 ribu US\$. per tahun.

Tabel yang berikut memperlihatkan angka luas tambak dan pemilik menurut masing-masing kabupaten.

Tabel 3

Luas Tambak, Jumlah Pemilik dan Luas Rata-rata Pemilik, di Daerah Istimewa Aceh, Diperinci Menurut Kabupaten, 1974.

Kabupaten	Luas (hektar)	Pemilik (orang)	Rata-rata Luas/ pemilik (hektar)
Aceh Besar	1.052	375	2,8
Aceh Pidie	3.530	1.766	2,0
Aceh Utara	8.949	3.317	2,7
Aceh Timur	2.318	1.020	2,3
Aceh Barat	-	-	-
Aceh Selatan	-	-	-
Aceh Tenggara	-	-	-
Sabang	-	-	-
Jumlah	15.849	6.478	2,4

Sumber: Dinas Perikanan Daerah Istimewa Aceh, 1975.

3. Peternakan

Jenis temak yang penting terdiri dari sapi, kerbau, dan unggas. Tujuan pemeliharaan terutama untuk mendapatkan tenaga (sapi dan kerbau), untuk konsumsi daging (sapi, kerbau, dan unggas). Pemeliharaan secara khusus komersil belum menonjol. Jumlah temak (1975), sapi 3.223 ribu, kerbau 330,6 ribu dan unggas 6,4 juta ekor (lampiran 3). Budidaya pemeliharaan masih sederhana, maka karena itu kualitasnya belum memadai dan banyak menderita penyakit (Rabies, Surra, dan Scabies). Makanan diperoleh dari sumber alam yang ada, yang berasal dari padang rumput, jerami dan rumput sawah dan tanpa banyak pengelolaan kualitas maupun kuantitas. Diperkirakan ada kira-kira 400.000 hektar tanah yang dapat dipergunakan sebagai padang rumput dan pengembangan potensi temak.

4. Perkebunan

Luas areal perkebunan yang diusahakan mencapai 5,24% dari luas daerah, 3,30% merupakan perkebunan rakyat dan 2,24% perkebunan besar.

Proporsi pemakaian areal perkebunan rakyat adalah karet 24%, kelapa 43,6%, kopi 15,1%, cengkeh 6,0%, dan lain-lain 20,8%. Angka-angka produktivitas adalah sebagai berikut.

Tabel 4
Produktivitas Perkebunan Rakyat 1973

Jenis	Produktivitas rata-rata (1972-1974)	
	Aceh (ton)	Indonesia (ton)
Karet	426,2	492,0
Kelapa	757,0	938,5
Kopi	399,4	564,2
Cengkeh	259,5	344,9

Sumber : Direktorat Jenderal Perkebunan, Data Statistik Perkebunan, Jakarta, 1975 (diolah)

Lebih dari 50% areal Perkebunan Karet (Perkebunan Rakyat dan Perkebunan Umum) berada dalam keadaan tidak menghasilkan (tua, rusak). Sedangkan kelapa sawit dalam beberapa tahun ini terus mengalami perluasan. Angka-angka produksi perkebunan dan ekspor hasil perkebunan dapat dilihat dalam lampiran (4, 5, 6, 7).

5. Tanah Kehutanan

Luas hutan meliputi 74% dari luas daerah. Produksi hutan yang utama berupa kayu, untuk diekspor, rotan dan damar. Sejak tahun 1969 ekspor kayu terus meningkat dengan cepat sekali. Pengelolaan hutan produksi ini dilaksanakan oleh 19 perusahaan, 17 PMDN, dan 2 PMA. Ekspor log 1971-1975 meningkat dengan laju 24,6% per tahun. Tanah hutan ini masih dapat dikonversikan ke tanah pertanian.

D. KEADAAN PEMILIKAN TANAH DAN BAGI HASIL

Data mengenai pemilikan tanah masih sukar diperoleh. Akan tetapi, setelah menelaah beberapa studi khusus dan wawancara secara terbatas dengan sejumlah pemuka masyarakat (*informal leader*) dan petani di Kabupaten Pidie dan Aceh Utara, diperoleh gambaran sebagai berikut:

Tabel 5

Rata-rata Areal Sawah Menurut Kabupaten 1972 (hektar)

Kabupaten	Untuk Penanaman		Rata-rata	Range
	1 x setahun	2 x setahun		
Pidie	0,78	0,61	0,73	0,53-0,86
Aceh Utara	0,58	0,61	0,67	0,49-0,82
Aceh Barat	0,75	0,51	0,74	0,40-0,83
Aceh Timur	0,75	0,50	0,73	0,40-1,05
Aceh Tenggara	0,89	0,79	0,87	0,71-0,92
Rata-rata	0,77	0,64	0,75	

Sumber: Ibrahim Hasan, Rice Marketing in Aceh: A Regional Analysis, 1976.

Tabel tersebut memperlihatkan rata-rata penggarapan tanah sawah petani yang berkisar antara: 0,53 s/d 0,92 hektar.

Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa rata-rata tanah garapan adalah kecil, hingga dari hasil tanah tersebut sangat sulit untuk mendapat tingkat kehidupan yang layak.

Perluasan luas areal sawah masih dimungkinkan tetapi dengan investasi yang lebih besar. Dewasa ini perluasan areal hampir tak dapat dilaksanakan, akibatnya semua tanah yang baik sekarang telah digunakan untuk sawah maupun untuk bangunan-bangunan. Dengan tanah yang relatif terbatas ini dibarengi dengan penambahan penduduk menyebabkan tanah pertanian akan semakin kecil lagi di masa-masa yang akan datang. Usaha tani yang kecil menimbulkan masalah:

- (1) Tidak efisien di dalam penggarapan;
- (2) Terpaksa memakai teknik produksi yang tradisional;
- (3) Pendapatan petani tetap rendah, dan
- (4) Kedudukan petani menjadi lemah (*bargaining power berkurang*).

Diperkirakan petani pemilik penggarap (*owner operator*) mencapai 50% dengan usaha tani (0,85 hektar); petani penyakap (*landless tenant*) 25% dengan luas areal (0,65%); dan petani pemilik dan penyakap tanah orang lain (*owner part tenant*) adalah 25% dengan luas areal 0,75 hektar.

Pada umumnya petani di Daerah Istimewa Aceh adalah petani penggarap (mengerjakan tanah sendiri). Jumlah petani yang memiliki tanah garapan cukup banyak mencapai 75-80%. Pemilikan tanah terpecah-pecah dengan unit yang kecil. Pengaruh dari sistem warisan telah mendorong kesatuan unit ini makin lama makin kecil dan terpecah-pecah. Luas sawah menurut pemilikan untuk setiap unit yang terkecil $\pm 0,08$ hektar. Yang terbesar 1,5 hektar. Rata-rata berkisar antara 0,3-0,4 hektar. Karena itu bisa seorang petani menggarap di dua atau tiga tempat, agar luas garapannya dapat mencapai ± 1 hektar.

Di samping terdapat penggarap tanah sendiri juga terdapat petani menggarap tanah orang lain (*owner part tenant*). Pemilikan tanah lebih dari 2 hektar merupakan hal yang jarang. Dalam satu desa dengan rumah tangga sekitar seratus keluarga pemilik yang memiliki tanah garapan lebih dari 2 hektar, tidak lebih dari 2 orang. Ditinjau dari segi ini dapat dikatakan bahwa distribusi tanah di antara petani lebih merata. Petani yang tidak memiliki tanah garapan sangat kecil jumlahnya.

Implikasi yang timbul daripada pemilikan tanah yang relatif merata ini, tapi kecil, menyebabkan mobilitas petani rendah sekali. Petani terikat batinnya dengan hak milik yang kecil. Akibat pemilikan tanah yang kecil dan letak terpecah-pecah, makan manajemen usaha tani manusia dan temak tidak efektif, biaya relatif tinggi dan produktivitas cenderung rendah, pemeliharaan dan perlindungan tanaman relatif sulit. Surplus yang dapat dipasarkan relatif kecil.

Metode bagi hasil di antara penggarap dan pemilik pada umumnya tergantung pada mutu tanah, letak tanah, dan kondisi pengairan. Pada umumnya sistem bagi hasil berkisar antara, bagi dua, bagi tiga, dan bagi empat. Bilamana hasil panen dibagi dua, maka semua biaya produksi, kecuali biaya penggarapan tanah dipikul bersama. Bila biaya produksi dipikul seluruhnya oleh penggarap hasil dibagi tiga, dua untuk penggarap dan satu bagian untuk pemilik. Umumnya untuk sawah-sawah tadah hujan bagi hasil adalah 1:4 atau 1:5, jika tanah sulit dikerjakan dan risiko hama lebih besar.

Di samping cara bagi hasil terdapat juga bentuk sewa-menyewa. Biasanya baik bagi hasil maupun sewa-menyewa tidak pernah dibuat surat perjanjian.

Umumnya sewa tanah untuk satu hektar (dalam kilogram padi):

- Untuk panen utama 600-750 kilogram.
- Untuk panen kedua 300-500 kilogram.
- Tanah sedang 500-600 kilogram.
- Tanah kurang 400-500 kilogram

E. BEBERAPA IMPLIKASI DARI SISTEM PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN

Sistem penggunaan tanah pertanian sekarang ini membawa implikasi kepada:

- (1) Balas jasa kepada tenaga per kapita (*return to labor per capita*);
- (2) Produktivitas;
- (3) Kesempatan kerja (*employment*);
- (4) Perataan pendapatan (*income distribution*).

1. Balas Jasa kepada Tenaga Kerja Per Kapita (*return to labor per capita*)

Dengan skala tanah pertanian yang kecil dan terpecah penggunaan tenaga kerja dan hewan tidak efisien. Yang perlu diperhatikan adalah kelebihan tenaga kerja di sektor pertanian, dapat disalurkan untuk lain – lain kegiatan agar balas jasa di sektor pertanian dapat meningkat. Seorang petani, kiranya disamping pekerjaan pokoknya di sawah atau di ladang, dia dapat menggunakan sebagian waktunya yang terluang untuk pemeliharaan ternak (kerbau, lembu, ayam, itik) bergerak dalam bidang kerajinan dan industri rumah tangga, dalam bidang jasa-jasa dan sebagainya.

Besarnya usaha tani (*size of farm*) serta pendapatan di luar usaha tani (*off farm income*) merupakan faktor yang menentukan dalam rangka peningkatan tingkat modernisasi pertanian.

Yang lebih penting adalah bagaimana strategi dalam usaha agar keterampilan angkatan kerja pertanian ini dapat meningkat dan menjamin pemasaran untuk hasil-hasil mereka. Dengan luas usahatani yang sekarang, produktivitas menurun dan dengan sendirinya balas jasa terhadap tenaga kerja relatif terbatas.

2. Produktivitas

Produktivitas pertanian ditentukan oleh faktor:

- Besarnya usaha tani (*size of farm*);
- Kesuburan tanah dan iklim;
- Budidaya pengelolaan tanah, pengairan;
- Pemakaian input baru dan bibit unggul;
- Budidaya tanaman, pemeliharaan dan pemungutan hasil.

Kecuali kesuburan tanah dan iklim, faktor lain pada umumnya dapat dikontrol. Pada umumnya luas usaha tani (*size of farm*) netral terhadap teknologi pertanian. Petani yang usaha taninya luas mendapat keuntungan yang lebih daripada petani yang usaha tani kecil.

Budidaya pengelolaan tanah dan pengairan yang sekarang dilakukan di Daerah Aceh masih dapat diperbaiki dan dikanal melalui:

- (a) Penyempurnaan mutu alat-alat pertanian;
- (b) Pemilikan teknologi pengolahan yang tepat;
- (c) Memilih sistem pengairan yang tepat.

Dari segi budidaya tanaman, pemeliharaan, pemungutan hasil memerlukan perbaikan dalam:

- (a) Penyediaan bibit unggul;
- (b) Pemupukan dan pemberantasan hama yang tepat;
- (c) Perbaikan teknologi setelah panen (*post harvest losses*).

Mengingat distribusi tanah diantara petani relatif adalah kecil, sistem pembinaan yang dapat ditempuh dalam pembinaan secara massal yang intensif, menyeluruh dan bertahap. Sasaran utama ialah modernisasi pertanian dari berbagai aspek melalui penerapan teknologi ringan (untuk pertanian rakyat dan perikanan darat). Teknologi yang bersifat padat modal dapat dilaksanakan di sektor perkebunan besar dalam rangka meningkatkan produktivitas. Untuk semua ini diperlukan bimbingan penyuluhan dan percontohan. Dalam konteks yang lebih luas harus pula terjamin suatu pasar yang sehat dengan sistem komunikasi yang makin cepat dan efisien. Merubah ukuran-ukuran tanah pertanian yang rata

– rata sekarang kecil, menjadi lebih besar hanya dapat terwujud dalam jangka panjang, tidak dapat dipaksakan, akan tetapi kecenderungan ke arah ini akan berlangsung bila perkembangan ekonomi di luar sektor pertanian, telah mengalami perkembangan yang pesat. Dengan areal – areal pertanian yang kecil, dapat pula dipertimbangkan *mixed farming system* secara luas yang menyebabkan timbul produktivitas ganda. Kombinasi antara usaha bercocok tanam dan pemeliharaan temak merupakan salah satu contoh yang dapat diterapkan tanpa banyak kesulitan.

3. Lapangan kerja

Dewasa ini lapangan kerja di sektor pertanian dipandang terlalu tinggi, hingga peningkatan produktivitas per tenaga kerja dan peningkatan penghasilan per kapita sulit dilaksanakan. Bagi Daerah Istimewa Aceh, perbaikan penempatan tenaga kerja di sektor pertanian dapat dilaksanakan melalui:

- (1) Perluasan areal pertanian (sawah, perkebunan, tambak) yang masih sangat memungkinkan bilamana dilaksanakan dengan investasi yang besar;
- (2) Perluasan sektor-sektor kegiatan ekonomi lainnya (industri, perdagangan, jasa-jasa, dll);
- (3) Penerapan teknologi yang sesuai.

Pengaruh dari ketiga kegiatan tersebut di atas terhadap lapangan kerja dapat berupa:

- (1) Perbaikan struktur tenaga kerja antara sektor;
- (2) Peningkatan efisiensi tenaga kerja;
- (3) Peningkatan produktivitas.

Perpindahan penduduk dari sektor pertanian keluar sektor pertanian relatif sangat lambat bahkan lebih lambat daripada penambahan penduduk di daerah pedesaan sendiri.

4. Perataan Pendapatan

Distribusi Pendapatan Regional Daerah Istimewa Aceh antara berbagai sektor (1967- 1972) dimuat dalam lampiran 8. Sektor pertanian memberi sumbangan paling besar (62%) dengan jumlah angkatan kerja yang terlibat $\pm 74\%$. Sektor-sektor lain menyumbang 38 % dan pendapatan regional dengan jumlah angkatan kerja yang terlibat 26%, dapat berkembang lebih cepat, maka akan timbul aliran angkatan kerja dari sektor pertanian ke lain-lain sektor ini. Proses ini menciptakan keseimbangan baru dalam distribusi tenaga kerja yang sekaligus mempengaruhi perbaikan distribusi pendapatan. Dengan lain perkataan pertumbuhan sektor pertanian, termasuk perluasan areal dilaksanakan tanpa lebih banyak memasukkan tenaga kerja baru, tetapi melalui pergeseran-pergeseran dari tenaga dalam sektor pertanian sendiri, kecuali untuk tenaga- tenaga terlatih.

Lampiran 1

Perkiraan Penduduk Daerah Istimewa Aceh pada Akhir Tahun (1971 – 1981 dalam ribuan jiwa)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Kabupaten/ Kotamadya											
<u>Daerah Istimewa Aceh</u>	2.029	2.090	2.151	2.214	2.278	2.344	2.412	2.483	2.556	2.633	2.712
<u>Kotamadya</u>											
- Banda Aceh	54,2	55,8	57,5	59,1	60,8	62,6	64,4	66,3	68,3	70,3	72,4
- Sabang	17,8	18,3	18,8	19,4	19,9	20,5	21,2	21,7	22,4	23,1	23,7
<u>Kabupaten</u>											
- Aceh Besar	183,6	189,1	194,6	200,3	206,1	212,1	218,3	224,7	231,3	238,2	245,4
- Pidie	296,4	305,2	314,1	323,3	332,6	342,3	352,2	362,6	373,4	384,5	396,1
- Aceh Utara	475,6	489,8	504,2	518,8	533,8	549,3	565,3	581,9	599,2	617,1	635,7
- Aceh Timur	307,0	316,1	325,3	334,8	344,4	354,4	364,8	375,5	386,6	398,6	410,1
- Aceh Tengah	106,1	109,3	112,5	115,7	119,1	122,5	126,1	129,8	133,6	137,6	141,8
- Aceh Barat	227,4	234,2	241,0	248,0	255,2	262,6	270,3	278,2	286,4	295,0	303,9
- Aceh Selatan	237,2	244,2	251,4	259,7	266,2	273,9	281,9	290,2	298,8	307,7	316,9
- Aceh Tenggara	124,1	127,7	131,5	135,3	139,3	143,2	147,4	151,8	156,3	160,9	165,8

Sumber : Biro Pusat Statistik, Jakarta.

Source : Central Bureau of Statistic, Jakarta

Lampiran 2.

Angkatan Kerja Menurut Pekerjaan Daerah Istimewa Aceh dan Indonesia, 1971

No Lapangan Pekerjaan	D.I. Aceh		Indonesia	
	Jumlah	%	Jumlah	%
1. Pertanian, Perkebunan, dan lain - lain	481.054	74,66	26.473.477	64,16
2. Pertambangan dan Penggalian	1.995	0,31	85.828	0,21
3. Industri Pengolahan	21.590	3,35	2.681.952	6,60
4. Listrik, Gas dan Air	278	0,04	37.359	0,09
5. Bangunan	5.277	1,09	678.472	1,64
6. Perdagangan, Rumah makan dan Hotel	40.664	6,31	4.261.561	10,33
7. Angkutan Penyimpangan dan Komunikasi	7.815	1,21	951.354	2,31
8. Kenangan, Asuransi dan lain - lain	732	0,11	93.462	0,23
9. Jasa-jasa Kemasyarakatan dan lain-lain	48.267	7,49	4.119.552	9,98
10. Kegiatan yang tidak jelas	36.647	5,69	1.878.199	4,55
Jumlah	644.319	100,00	41.261.216	100

Sumber : Indikator Sosial, BPS, 1975, Hal.15.

Production of Livestock and Fisheries in Daerah Istimewa Aceh 1968 – 1975

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	Heads/kg. Per 1000 population for 1975
Livestock									
1. (000 heads)									
- Cattle	172.6	196.7	200.6	239.3	288.5	304.3	313.4	322.3	141.5
- Buffaloes	190.7	225.7	224.2	259.2	282.9	309.4	321.4	330.0	145.1
- Horses	6.9	6.9	7.0	6.6	7.1	8.5	8.8	11.9	-
- Goats/Sheep	281.2	241.3	246.3	246.3	310.5	359.9	389.6	400.8	175.9
- Poultry	1,799.0	2,045.1	3,046.4	3,046.4	4,403.7	6,030.8	6,177.1	6,466.7	2,838.7
- Pigs	2.5	4.4	6.3	6.3	4.4	5.8	6.1	8.4	-
Fisheries									
(000 tons)									
- Sea Fisheries	20.1	22.5	25.1	27.5	31.2	35.0	36.6	43.3*	19.0
- Inland Fisheries	7.2	6.7	8.7	9.4	9.7	8.7	9.0	9.1*	4.9

Sources : - Dinas Peternakan Daerah Istimewa Aceh

- Dinas Perikanan Daerah Istimewa Aceh

- *) Preliminary Figures.

Production of Commercial Crops in Daerah Istimewa Aceh, 1967-1975. (000 tons)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Smallholder's										
Rubber	5,8	7,5	9,5	9,9	8,6	7,8	8,4	8,9	7,9	7,3
Coconuts	49,5	50,6	54,5	60,2	59,4	62,1	38,6	50,0	52,2	62,0
Cloves	0,5	0,4	0,8	1,5	0,6	0,7	1,2	1,4	1,8	3,0
Coffee	11,0	11,4	10,8	13,1	11,0	10,3	10,9	9,9	9,1	14,4
Pepper	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kapak	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Sugar *)	5,3	1,7	0,2	1,8	1,0	1,8	5,2	2,7	1,2	n.a
tobacco	3,1	3,1	3,0	3,8	2,2	3,5	3,0	3,3	2,6	3,3
Estate Rubber	5,9	5,9	7,3	8,2	7,2	6,7	6,4	6,1	5,8	6,0
Palm oil/kernels	15,2	14,5	15,2	18,1	18,9	18,7	17,5	20,2	23,6	23,2
Resins	2,8	2,9	2,8	2,5	2,6	2,7	2,0	2,6	2,8	3,9
Turpentine	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,7

*) thousand tons of brown sugar

Value of Aceh's Export 1959 – 1975 (Excluding Oil, in Percentage)

Year	Rubber	Coffee	Palm Oil	Kemel	Copra	Lepper	Logs	Other Products
1959	35,21	3,30	50,90	0,60	7,30	0,07	-	2,72
1960	62,04	6,16	6,93	1,35	16,66	0,17	-	5,69
1961	49,38	9,47	12,94	1,85	16,71	0,41	-	9,24
1962	54,92	8,82	11,26	1,17	7,65	0,51	9,42	15,25
1963	44,67	8,50	13,16	1,58	24,30	0,01	0,67	7,61
1964	43,98	10,44	10,48	-	17,50	-	-	17,60
1965	39,00	10,73	30,06	3,32	12,15	2,49	0,48	1,68
1966	36,76	18,37	18,43	1,08	20,81	0,55	0,42	3,58
1967	20,78	26,09	18,07	3,40	22,13	0,22	0,35	5,96
1968	20,70	27,21	17,36	3,72	25,49	0,02	2,49	5,49
1969	32,77	39,28	12,98	2,55	8,08	0,32	2,12	4,48
1970	18,12	35,49	24,33	3,01	7,75	-	8,20	2,90
1971	12,00	29,93	24,11	1,84	2,67	-	23,03	6,42
1972	7,70	29,80	21,16	1,93	-	-	33,00	6,50
1973	6,60	20,80	11,82	1,75	-	-	52,80	4,50
1974	6,50	20,60	5,59	3,53	-	-	56,60	5,40
1975	6,00	17,50	22,56	1,39	-	-	44,50	5,10
Average (1959-1975)	29,24	18,97	18,60	2,00	11,13	0,28	13,76	6,48

Sources:

1) Ibrahim Hasan, *Rice Marketing in Aceh*

2) KANWIL Dep. Perdagangan Daerah Istimewa Aceh, Laporan Tahunan.

Lampiran 6.

Perkembangan Ekspor Daerah Istimewa Aceh tahun 1969 – 1976

Tahun	Volume		Nilai Jutaan US.\$.
	1000 (Ton)	1000 (M3)	
1969	45,7	28,5	8,79
1970	55,7	102,6	13,09
1971	43,2	229,1	11,53
1972	45,7	394,6	12,62
1973	44,3	603,3	22,54
1974	38,0	549,1	29,57
1975	55,2	472,5	24,59
1976	136,5	580,0	30,22

Sumber : Kanwil Departemen Perdagangan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Lampiran 7.

Persentase luas areal produksi perkebunan rakyat Daerah Istimewa Aceh, terhadap luas areal dan produksi Indonesia 1973

Jenis Perkebunan	Persentase Terhadap Indonesia	
	Luas Areal	Produksi
1. Karet	1,40	1,40
2. Kelapa	3,91	3,03
3. Kopi	7,92	7,74
4. Cengkeh	6,84	5,54
5. Tembakau	3,40	5,53
6. Lada	0,85	0,50
7. Pala	13,05	6,48

Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan Rakyat Jakarta (Diolah)

VII. BEBERAPA ASPEK MASALAH PERTANAHAN DI SUMATERA BARAT

A. PENDAHULUAN

Penelitian yang intensif tentang penggunaan tanah di Sumatera Barat belum banyak dilakukan jika dibandingkan dengan di Pulau Jawa.

Namun demikian bahan-bahan laporan resmi yang ada pada berbagai instansi pemerintah sudah dapat dipakai sebagai pangkal tolak.

Data-data pokok Sumatera Barat menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

1. Letak daerah ditengah-tengah Sumatera bagian Barat
($0^{\circ} 54'$ - $3^{\circ}30'$ LS, $98^{\circ}36'$ BT - $101^{\circ}53'$ BT)
2. Luas Daerah : $42.297,30 \text{ km} = 4.200.000 \text{ Ha}$
3. Penggunaan Tanah
 - a. Hutan 63,8%
 - b. Tanah gundul 4,7%
 - c. Sawah 4,5% atau $\pm 210.000 \text{ Ha}$.
 - d. Pertanian tanah kering 3,8% atau 150.000 Ha
 - e. Perkebunan rakyat 3,1%
 - f. Perkebunan besar 1,2% atau 50.000 Ha .
 - g. Lain-lainnya 18,9%

Antara lain : - Danau – danau $\pm 28.000 \text{ Ha}$.

- Gunung > 2000 M : 8 buah.
- Lembah – lembah.
- Sungai – sungai.
- Rawa – rawa.

4. Penduduk:

Pada tahun 1978 penduduk Sumatera Barat berjumlah $\pm 3.200.000$ orang, sedang pada sensus 1971 penduduk Sumatera Barat masih 2.792.221 orang, terdiri dari 48,43% pria dan 51,57% wanita (lihat tabel 3). Jadi rata-rata pertambahan penduduk $\pm 1,9\%$.

Pada sensus 1961, penduduk Sumatera Barat 2.319.057 orang. Dari data statistik 1930 (sensus) tercatat penduduk Sumatera Barat 1.920.298 orang (perlu dicatat bahwa dalam Sumatra's Westkust pada waktu itu termasuk Kabupaten Kerinci dan Bangkinang yang sekarang masing – masing masuk Provinsi Jambi dan Riau).

Konsentrasi penduduk ada di bagian tengah dari Provinsi Sumatera Barat sedang perbandingannya adalah sebagai berikut:

- Dengan luas tanah \pm 4.200.000 Ha dan penduduk 3.200.000 orang, maka masing-masing jiwa akan mempunyai sawah \pm 1,3 Ha. Tetapi karena wilayah Sumatera Barat memanjang ditutup oleh pegunungan Bukit barisan, maka tanah yang *real* tersedia untuk pembukaan pertanian hanya \pm 12% atau \pm 500.000 Ha pada saat sekarang.
- Dengan demikian man-land ratio nyatanya menjadi lebih kecil lagi.

5. Tenaga Kerja

- Survei Dinas Pertanian Rakyat Sumatera Barat pada tahun 1971, menunjukkan bahwa dari penduduk \pm 2,7 juta :
 - a. 88,61% adalah petani;
 - b. 11,39% adalah bukan petani.
- Kalau kita lihat jumlah penduduk dan penyebaran tempat tinggalnya dalam 8 Kabupaten dan 6 Kotamadya yang ada maka pada tahun 1971 tersebut \pm 400.000 orang saja yang tinggal di 6 kota tersebut diatas dengan catatan bahwa kotamadya- kotamadya itupun untuk sebagiannya terdiri dari sawah-sawah.

Dari 88,61 % petani tersebut diatas 66,3% adalah petani khusus, diantaranya:

- 36,44% petani pemilik;
- 1,79% petani penggarap;
- 2,45% buruh tani;
- 16,34% petani/penggarap;
- 3,65% petani pemilik/buruh tani;

Tabel 1

Prosentase Petani dalam daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 1971

No Daerah Tkt. II	Bukan petani			Petani khusus				Petani rangkap		
	s.d.a	pemilik Penggarap	Buruh Tani	Pemilik/ penggarap	Pemilik /buruh tani	Penggarap Buruh tani	Pemilik Penggarap Buruh tani	Pertanian/Pertanian	Pertanian	Jumlah
1. AGAM	6,30	55,70	8,21	9,67	0,98	0,10	0,15	9,09	4,70	100
2. PASAMAN	7,40	45,34	0,94	17,13	8,02	0,67	4,09	12,42	3,00	100
3. 50 KOTA	13,29	14,50	0,19	13,60	5,34	-	33,63	8,26	5,28	100
4. T. DATAR	13,77	34,42	0,12	41,91	-	-	-	9,72	0,06	100
5. PD.PARIAMAN	6,60	33,66	4,62	14,18	13,27	2,12	3,56	4,02	10,24	100
6. SOLOK	15,89	17,92	0,16	16,99	2,19	0,27	4,38	40,88	-	100
7. PS.SELATAN	19,80	14,19	-	13,92	1,23	-	-	46,21	4,56	100
8. SWLSIJUNJUNG	3,36	89,16	0,08	1,57	-	0,15	-	3,81	1,87	100
SUMBAR	11,39	36,44	1,79	16,34	3,63	0,36	5,36	18,66	3,58	100
SUMBAR	11,39			66,37				22,24		100
SUMBAR	11,39			88,61						100

Sumber : Laporan Tahunan Diperta 1971.

- 0,36% penggarap/buruh tani;
- 5,36% petani pemilik/penggarap/buruh tani.

6. Sistem penguasaan tanah

Akibat dari struktur sosial-budaya yang khusus di Sumbar, yaitu dimana telah dikenal bahwa adat-istiadatnya dipengaruhi sistem matrilineal (pemindahan waris dari jalur ibu) membawa konsekuensi yang luas terhadap soal penguasaan tanah. Adat-istiadat ini merupakan tradisi dalam masyarakat, dimana kedudukan hukumnya lebih kuat dari hukum tertulis yang harus dilaksanakan masyarakat. Tanah pada umumnya di Sumatera Barat adalah *milik kaum*, (*kolektivitas* suatu ikatan keluarga berdasarkan tali ikat keturunan menurut garis ibu).

Status milik ini adalah turun-temurun dalam kaum tersebut. Sertifikat tanah belum atau jarang sekali ada (kecuali di kota-kota), karena pemindahan hak milik tidak dapat dilakukan oleh individu-individu dalam keluarga tersebut tapi harus seizin kaum tersebut yang diwakili oleh kepala-kepala adat atau Ninik Mamak/penghulu kaum tersebut. Karena pemilik-pemilik tanah tidak memiliki sertifikat, maka petani sulit sekali mendapatkan kredit dari bank yang tentu sangat menghambat lancarnya proses produksi pertanian. Sebaliknya tanah sulit dipindah tangankan pemiliknya, maka jaminan proses kemiskinan akibat penjualan-penjualan tanah dapat dihindari atau paling sedikit ditunda karena di dalam kaum sendiri tanah milik tersebut berada di atas nama keluarga wanita; *social security* wanita pada umumnya lebih terjamin di Minangkabau.

7. Pemilikan Tanah

Sensus Pertanian 1973 menunjukkan bahwa yang mempunyai tanah yang luas antara 1-2 Ha merupakan golongan terbesar. Yaitu dari 426.492 pemilik yang diketahui 76.360 pemilik atau 17,9% dengan luas areal 98.604 Ha dari 344.820 Ha yang tercatat. Yang memiliki luas tanah antara 0,2-0,3 Ha sebanyak 59.811 pemilik atau 14,02% dengan luas areal 14,393 Ha. Yang memiliki antara 7,5-10 Ha hanya berjumlah 414 pemilik atau 0,1% dengan luas areal 3.490 Ha.

Tabel 2

Jumlah Pemilik dan Luas Areal di Bidang Pertanian menurut Golongan Luas Tanah yang Dikuasai

No	Golongan luas tanah yang dikuasai	Banyak Pemilik	Luas Area	%
1	<0,10	10.819	723	2,54
2	0,10 – 0,20	47.300	6.814	11,09
3	0,20 – 0,30	59.811	14.393	14,02
4	0,30 – 0,40	49.799	16.633	11,68
5	0,40 – 0,50	37.282	16.046	8,74
6	0,50 – 0,60	41.193	21.771	9,66
7	0,60 – 0,75	35.332	23.007	8,28
8	0,75 – 1,00	44.363	36.619	10,40
9	1,00 – 2,00	76.360	98.604	17,90
10	2,00 – 3,00	14.196	32.397	3,33
11	3,00 – 4,00	4.258	14.283	1,00
12	4,00 – 5,00	1.823	7.887	0,43
13	5,00 – 7,50	1.803	10.527	0,42
14	7,50 – 10,00	414	3.490	0,10
15	10,00 – 15,00	574	7.209	0,13
16	15,00 – 00,00	1.166	34.417	0,27
JUMLAH		426.492	344.820	100,00

Sumber : Sensus Pertanian tahun 1973.

Dari tabel di atas dapat terlihat bahwa proses akumulasi pemilikan tanah di atas 3 hektar tidak berarti, sehingga perekonomian pertanian yang bersifat petani kecil masih berlaku. Dengan data tersebut di atas dapat dibayangkan bahwa keadaan topografi dan alam mengakibatkan *terbatasnya* tanah untuk pertanian, sehingga suatu aspek sosial ekonomis yang secara populer dikenal dengan “merantau” pada masyarakat Minang sekarang dapat dipahami.

Kalau alam (dengan teknologi dan modal yang terbatas seperti yang sekarang ini), sudah menjadi faktor pembatas bagi orang Minang untuk tinggal di kampung halamannya, maka faktor tambahan sosial-budaya Minang dengan kedudukan wanita sebagai ahli waris harta pusaka kaum, mengakibatkan laki-laki merantau, mula-mula keluar kampung, kemudian keluar daerah. Hal ini tidaklah begitu mengherankan, karena pria-pria Minang ingin mendapatkan harta pencaharian sendiri dari usaha jerih payahnya pula. Dengan demikian laki-laki dapat memiliki Harta Pusaka Pencaharian untuk anak-anaknya. Faktor meneruskan Pendidikan ke berbagai perguruan ketrampilan dan pendidikan tinggi, ikut mendorong arus merantau itu, karena terbatasnya sarana Pendidikan di Sumatera Barat. Perantauan besar-besaran terjadi akibat pergolakan PRRI (peristiwa PRRI pada tahun 1958-1960 dan sesudahnya). Jumlah orang minang yang dirantau ditaksir sekitar 1,5 juta orang, sehingga sawah/ladang tanah ulayat banyak ditinggalkan akibat perantauan tersebut.

Dengan berangsur-angsur keadaan keamanan dan “sosbudek” di Sumatera Barat bertambah baik sehingga Pemerintah Daerah Sumbar dihadapkan lagi pada masalah tanah oleh karena:

- (1) Mereka yang gagal dirantau, kembali dan memerlukan tanah garapan, serta
- (2) Daerah-daerah bagian tengah Sumbar sudah padat pula dengan (pertambahan) penduduk dan faktor ini sangat dirasakan “Transmigrasi Lokal” atau “Resettlement”.

Menurut Sensus 1971, tabel penduduk berdasarkan golongan umur adalah sebagai berikut :

Tabel 3
Perkembangan Jumlah Penduduk di Seluruh Daerah Tingkat II
Sumatera Barat

No.	DAERAH TKT II	1961	1971	% KENAIKAN	1975
1.	<u>KABUPATEN</u> AGAM	304.453	347.044	13,99	369,447
2.	PASAMAN	217.311	274.256	26,20	304.133
3.	50 KOTA	195.405	224.056	14,66	239.084
4.	SOLOK	250.250	295.398	18,04	320.092
5.	PD.PARIAMAN	442.649	555.250	25,44	614.056
6.	PS.SELATAN	221.449	253.606	14,52	270.511
7.	TANAH DATAR	246.463	291.591	18,31	315.097
8.	SWL/SIJUNJUNG	131.859	161.227	22,27	176.497
	<u>KOTAMADYA</u>				
9.	BUKITTINGGI	51.456	62.810	22,06	69.219
10.	PADANG	143.699	195.012	36,33	224.702
11.	SAWAHLUNTO	12.276	12.427	1,23	13.540
12.	PD.PANJANG	25.521	30.669	20.17	33.422
13.	SOLOK	20.981	24.650	17,49	26. 758
14.	PYAKUMBUH	55.282	63.325	14,55	67.613
	JUMLAH	2.319.057	2.792.221	1,90	3.044.171

Sumber : Sumatera Barat dalam angka tahun 1975.

8. Aspek Transmigrasi Nasional.

Dengan berkembangnya transmigrasi nasional yang juga melibatkan Sumatera Barat, akhir ini di dalam masyarakat Minang berkembanglah berbagai tanggapan yang mencerminkan dilema sebagai berikut:

- (1) Tanah-tanah yang dapat dipakai untuk sawah ladang terbatas;
- (2) Penduduk asli bertambah pula;
- (3) Perantau yang gagal ingin kembali ke kampungnya yang sudah padat pula selama ditinggalkan \pm 20 tahun;

- (4) Pada tahun 2000, perkiraan penduduk Sumbar ± 4.800.000;
- (5) Fasilitas yang diberikan oleh pemerintah untuk Transmigrasi lokal diwaktu yang lampau dapat diabaikan, sedangkan untuk transmigrasi nasional baik;
- (6) Soal “Drop-Outs” sekolah-sekolah menengah dan perguruan tinggi telah menjadi peka pula, karena lapangan kerja masih kurang.

Sebaiknya untuk selanjutnya daerah-daerah yang mengenal transmigrasi lokal, di samping menjadi penerima transmigrasi nasional, perlu diperhatikan pula dalam mendapatkan fasilitas yang memadai dari negara.

B. SEGI-SEGI HUKUM

1. Masalah Hubungan Petani Penggarap dan Tanah Garapannya

Pada umumnya petani penggarap di daerah Sumbar ini, menggarap tanah garapannya sendiri. Tanah garapan ini terutama berupa sawah yang mereka terima turun temurun dari Nenek Moyang mereka. Di samping sawah terdapat pula tanah garapan berupa ladang atau tegalan. Ladang-ladang ini terdapat pada tanah ulayat yang penggarapannya dilakukan oleh anak kemenakan yang berasal dari kaum atau suku yang punya ulayat itu. Mereka membuka hutan untuk dijadikan tanah garapan itu cukup dengan memberitahukan kepada kepala sukunya. Hasil dari tanah garapan seperti ini hampir seluruhnya menjadi penghasilan si pembuka ladang tersebut. Hubungan hukum si penggarap dengan tanah garapan ini dapat berlangsung terus- menerus selama tanah itu diperlukannya; jika tak diperlukan lagi tanah bekas garapannya akan kembali menjadi ulayat suku atau kaum dan sifatnya hanya Hak Pakai saja.

Ada pula semacam tanah garapan yang dewasa ini banyak terdapat terutama di sekitar kota-kota dan teristimewa sekitar Kota Padang. Banyak di antara pegawai negeri yang mempergunakan waktu senggangnya untuk berladang. Tanaman yang mereka tanam ialah *commodity export*, seperti cengkeh, kopi, casiavera dan sebagainya.

Tanah yang mereka garap ialah tanah ulayat Nagari dan hak diperoleh dengan jalan memberikan sejumlah uang kepada pemegang

ulayat itu. Misalnya Rp. 100.000,- untuk 1 (satu) tanah ulayat. Tanah garapan ini boleh mereka pakai selama tanaman tua yang pernah mereka tanam itu masih ada.

Tanah garapan ini dapat pula dialihkan kepada pihak lain, namun menjadi hak milik sepenuhnya bagi penggarap tadi, belum diizinkan oleh pemegang ulayat.

Walaupun demikian sebagian dari tanah garapan seperti ini telah ada pula yang dapat dijadikan Hak Milik bagi penggarap. Hal ini terjadi dimana pemegang Hak Ulayat telah setuju agar tanah ulayat dilepaskan sepenuhnya dan dijadikan Hak Milik oleh penggarap tadi. Tanah garapan yang berupa ladang ini jarang terjadi dengan sistem bagi hasil. Pada tanah garapan berupa sawah yang penggarapnya bukan pemilik sawah itu sistem bagi hasil dapat terjadi. Sistem ini terjadi antara pemilik sawah dengan orang yang masih mempunyai hubungan kekeluargaan dengannya seperti kemenakannya, anak pisangnya. Jika tak ada hubungan keluarga (hubungan darah), paling tidak mempunyai hubungan akrab dengan pemilik sawah. Bagi hasil ini diatur menurut adat setempat, dan lebih dari dua pertiga hasil garapan itu diperoleh penggarap; kadangkadang bagi hasil yang penggarapnya ada hubungan famili dengan pemilik sawah garapan itu hampir seluruh hasil diambil oleh penggarap atas persetujuan pemilik sawah; kecuali bibit yang dikeluarkan (pada umumnya pembagian itu berbanding 2:1) 2/3 untuk penggarap.

Karena sistem bagi hasil menurut adat sudah baik, maka Undang-undang Bagi Hasil tidak dilaksanakan di Sumbar.

2. Masalah Lapangan Pemilikan Tanah di Luar Kecamatan Tempat Tinggal Pemilik (*Absentee Land Ownership*)

Di Sumatera Barat tanah itu menurut hukum adatnya adalah kepunyaan bersama, yang diatur pemakaiannya oleh mamak kepala waris atau Penghulu suku sebagai pengatur ulayat suku. Jika seorang anggota kaum mendapat penunjukan untuk memakai tanah seperti sawah atau tanah kering, apa yang disebut dengan “ganggam bauntuak” dan yang dalam kenyataannya sudah seolah-olah miliknya sendiri, namun

dalam hakikinya adalah tetap milik kaum. Buktinya ia tak berhak untuk mengalihkan penguasaannya kepada pihak lain, tanpa ada izin dari mamak kepala warisnya dan harus pula sepengetahuan Penghulu sukunya. Dan dalam prinsipnya peralihan itu tidak boleh dijual lepas, hanya boleh digadaikan menurut adat.

Meskipun pemegang “ganggam bauntuak” ini meninggalkan kecamatan tempat tanah tersebut namun pemilik masih tetap tinggal ditempat semula yaitu “Lembaga mamak kepala waris” oleh karena itu *absentee land ownership* itu tidak terdapat di Sumatera Barat.

Dan untuk perkembangan selanjutnya berhubungan masyarakat Sumatera Barat (Minangkabau) ini. hampir seluruhnya petani, berdagang dan merantau itu hanya perbuatannya sementara saja. Pantun/pepatah Minang mengatakan :

Keratau madang di hulu Berbuah babungo balun Merantau bujang dahulu Dirumah berguna belum Pantun ini menyatakan bahwa perbuatan itu hanya bersifat sementara saja.

Hubungan seseorang dengan tanah itu sangat erat dan merupakan suatu prestise dengan pengertian orang Minang yang tak punya tanah pusakanya ia dianggap rendah. Oleh karena itu peraturan mengenai *Absentee Land Ownership* itu ditinjau kembali dan diberikan pembatasan yang wajar, karena seseorang perantau Minang yang kerjanya berdagang pada suatu saat akan rugi dan akan kembali ke kampung halamannya.

Pepatah mengatakan: “Setinggi-tinggi bangau terbang, surutnya ke kubangan juga; setinggi-tinggi melantingnya jatuhnya ke tanah jua”.

Asal jiwa tani orang Minang itu tidak bisa hilang sama sekali, meskipun ia pedagang, jiwa taninya masih ada.

3. Masalah Dualisme Hukum Negara dan Hukum Adat.

Di bidang hukum tanah sejak berlakunya UU N0.5 Tahun 1960 yaitu Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dualisme hukum ini tidak ada lagi; sebelumnya terdapat tanah- tanah yang tunduk kepada hukum Perdata Barat dan ada pula tanah- tanah yang tunduk kepada hukum adat (tanah adat).

Sejak berlakunya UUPA semua hak-hak hukum barat atas tanah dikonversi dengan salah satu hak yang sesuai dengan hak yang diatur dalam UUPA dan dengan tegas pula dinyatakan bahwa hukum yang berlaku atas tanah adalah hukum adat dan tidak ada hukum lain yang berlaku atas tanah.

4. Berdasarkan peraturan pemerintah No.10 Tahun 1961 tanggal 23 Maret 1961 tentang Pendaftaran Tanah jo. PMDN 16, tahun 1975, pemerintah akan menyelenggarakan pendaftaran tanah secara lengkap, dengan perkataan lain akan menentukan luas, menegaskan dan atau memberikan hak serta menerbitkan sertifikat untuk setiap persil tanah di seluruh Indonesia. Sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah dan peralatan serta tenaga yang tersedia, maka untuk daerah Sumatera Barat baru sebagian kecil sekali yang telah dipetakan serta dikeluarkan sertifikatnya.

Dengan dilaksanakan PP No.10 tahun 1961 di Sumatera Barat berarti mulai saat itu tidak ada lagi dualisme hukum pertanahan di Sumatera Barat. Sehubungan dengan IPEDA, ialah jika tanah-tanah tersebut telah jelas letak, penggunaan dan luasnya maka pengenaan IPEDA atas tanah tersebut sudah sebagaimana mestinya, bukan lagi berdasarkan perkiraan saja.

5. Masalah Pewarisan Tanah Hukum Adat/Agama

Sebagaimana diketahui sistem kekeluargaan di Sumatera Barat konkritnya Minangkabau, adalah menurut garis keibuan (matrilineal). Konsekuensi dari sistem kekeluargaan ini, harta pusaka jatuh kepada kemenakan atau keturunan menurut ibu.

Dengan demikian keturunan dari seorang kemenakan yang laki-laki tidak mendapat waris dari ayahnya, (prinsipnya memang demikian). Karena, hukum adat itu tumbuh dan berkembang dalam hal-hal yang mengenai keduniawian, maka mengenai harta pusaka Minang itu juga demikian dengan pembagian harta pusaka dalam dua jenis, yaitu:

- a. Harta pusaka tinggi tetap diwarisi oleh kemenakan;
- b. Harta pusaka rendah yaitu harta yang diperdapat suami isteri selama

dalam perkawinan dan harta bawaan suami istri selama -dalam perkawinan dan harta bawaan suami istri tersebut. Harta pusaka rendah ini dapat diwarisi oleh anak. Hal ini juga telah dikuatkan dalam seminar hukum adat tahun 1968 di Padang.

Untuk keperluan keagamaan tanah adat ini dapat diwakafkan oleh pemiliknya yaitu dengan persetujuan seluruh anggota kaum yang bersangkutan menurut prosedur hukum adat.

Selama ini mengenai tanah wakaf menurut adat ini masih timbul hal-hal yang tidak diinginkan seperti timbulnya gugatan dari ahli waris, hal itu kita akui karena kadang- kadang wakaf tersebut dilakukan secara lisan saja.

Sekarang perwakafan tanah itu harus didaftarkan, dan dari pemerintah telah membuat peraturan mengenai tata cara perwakafan tersebut.

C. SEGI-SEGI WILAYAH

1. Daerah Kota dan Pedesaan

a. Daerah Kota

Adalah tempat pemukiman manusia, dimana jumlah manusia yang relatif besar menduduki tempat yang relatif sempit, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- Bidang-bidang kehidupan terpaksa terdiri dari bidang-bidang kehidupan bukan pertanian;
- Waktu dan ruang menjadi barang-barang yang sangat berharga;
- Pribadi-pribadi tidak atau sukar dikenal.

b. Daerah Pedesaan

Pertama-tama adalah daerah produksi pertanian karenanya arah penggunaan tanah adalah untuk keperluan produksi pertanian.

2. Masalah Tata Guna Tanah Provinsi.

Prosesnya adalah sebagai berikut :

- Pertama-tama menginventarisir data-data penggunaan tanah;
 - Kemudian dilanjutkan dengan analisa-analisa data dan koreksi-koreksi;
 - Barulah keluar perencanaan Tata Guna Tanah Kabupaten dengan ditunjang oleh data sosek lainnya;
 - Dalam menentukan arah kebijaksanaan peruntukan penggunaan tanah ada dua hal yang harus diperhatikan :
 - a. Bahwa yang harus menarik manfaat dari tanah adalah rakyat banyak (UUPA).
 - b. Bahwa penggunaan tanah hendaknya dilandasi oleh azas :
 - Penggunaan optimal.
 - Pola penggunaan yang seimbang.
 - Manfaat yang lestari.
3. Kriteria dasar untuk tanah pembangunan proyek pemerintah
 Sesuai dengan kemampuan tanah dan ditunjang oleh data-data sosial ekonomi.
- Pengambilalihan hak atas tanah untuk membangun demi kepentingan umum dengan pengertian pihak yang dirugikan tetap harus memperoleh ganti rugi.
4. Bidang Kehutanan
5. Bidang Pertanian

D. SEGI TEKNOLOGI

1. Pertanian;
2. Tenaga Kerja;
3. Pengairan.

E. SEGI KEMASYARAKATAN

1. Gejala merenggangnya hubungan pemilik dengan pengusaha tanah. Mengenai “hubungan pemilik” dan “penguasa tanah”, kami terbayang kepada suatu lembaga yang terdapat dalam hukum adat, yaitu yang

disebut “Pagang Gadai” (Gadai). Kalau diselidiki benar lembaga pagang gadai ini di Sumatera Barat, menurut adatnya, merupakan suatu lembaga sosial yang dapat membantu anggota masyarakat hukum adat yang mempunyai tanah itu dalam memenuhi kebutuhannya, terutama untuk kepentingan yang sifatnya prinsipil, seperti apa yang disebut dalam adat :

- a. Gadih gadang indak balaki;
- b. Rumah gadang katirisan;
- c. Membangkit batang tarandam;
- d. Mayat terbujur di atas rumah.

Dalam hal seperti inilah tanah/sawah dapat digadaikan. Tempat menggadai juga tidak sembarangan tetapi kepada orang yang masih ada hubungan kerabat dengan pemilik tanah. Karena, berkenaan dengan prinsipil itu, gadai boleh dilakukan, maka tenggang waktu gadai yang menurut kebiasaan hanya 2 tahun ke 3, boleh ditebus kadang-kadang sampai bertahun-tahun; ada juga gadai yang dinamakan gadai selama “gagak hitam”. Gadai seperti ini biasanya terjadi karena yang mengambil gadai itu misalnya anak pisang (anak dari seorang kemenakan).

Tanah yang digadaikan itu harus ditebus lebih dahulu, baru bisa kembali kepada si pemilik, untuk itu ada pepatah Minang yang mengatakan: “Jua bapalalu, gadai batabuih”, artinya kalau dijual memang harta yang dijual itu tidak akan kembali lagi, tapi kalau digadaikan harta itu dapat kembali lagi kalau sudah ditebus. Begitu pula uang gadai tersebut pada umumnya sangat tinggi dibandingkan dengan harta yang sebenarnya.

Berhubungan dengan berlakunya Undang-Undang No.56 Prp.1960 dimana pasal 7-nya mengatakan bahwa “gadai yang sudah berlangsung 7 tahun harus dikembalikan kepada pemilik tanpa tebus” timbul suatu masalah.

Sebagaimana sudah disebutkan tadi gadai itu berhubungan dengan soal-soal prinsipil, maka ketentuan pasal 7 tersebut tidak diterima dalam masyarakat Sumatera Barat dan kalau dipaksakan dapat menimbulkan huru-hara dalam masyarakat. Hal ini pernah terjadi di waktu PKI

mendapat angin dulu dan pernah dipaksakan oleh segolongan orang tertentu. Hal-hal yang seperti itulah yang menimbulkan gejala-gejala merenggangnya hubungan pemilik dan yang menguasai tanah gadai itu. Sebaliknya UU tersebut ditinjau kembali disesuaikan dengan sistem gadai yang berlaku. Jika gadai yang dilandaskan penghisapan dan tanpa melihat orang tempat menggadai, mungkin peraturan itu cocok, tapi untuk Sumatera Barat gadai yang didasarkan kepada masalah prinsipil hak mungkin dilaksanakan.

2. Gejala Merenggangnya Hubungan Pemilik dan Penggarap Tanah.

Gejala ini ada hubungannya dengan perjanjian Bagi Hasil, dimana si penggarap bukan pemilik tanah garapan itu. Di zaman serba modern ini dimana orang sering bertindak atas dasar prinsip untung rugi (ekonomis) perlu diadakan pengaturan yang jelas dan tegas. Meskipun sistem bagi hasil itu sudah baik, perlu dibuat secara tertulis sebagai yang dimaksud oleh UU No.2/1960 itu. Maaf berbicara orang-orang di zaman sekarang kejujurannya berkurang, kadang-kadang perjanjian-perjanjian yang tidak tertulis itu sering dilanggar. Sering terjadi dalam perjanjian bagi hasil kesalahan-kesalahan kecil bisa meruncing yang mengakibatkan merenggangnya hubungan antara pemilik dengan penggarap. Oleh sebab itu perjanjian bagi hasil itu perlu dilaksanakan secara tertulis sebagaimana dimaksud UU No.2/1960 tersebut.

3. Tak terdapat di Sumatera Barat.

F. SEGI-SEGI EKONOMIS

1. Walaupun inflasi telah dikendalikan di Indonesia, tetapi masih kelihatan adanya gejala spekulasi tanah pada daerah perkotaan, seperti di Kota Padang yang menyebabkan kenaikan harga tanah lebih tinggi persentasenya daripada kenaikan harga tanah sekitar daerah proyek Pemerintahan seperti sekitar jalan Padang – Lubuk Linggau dan sekitar proyek Sitiung.
2. Redistribusi tanah dalam rangka *landreform* di Sumatera Barat adalah atas tanah negara karena itu masalah ganti rugi pemerintah kepada pemilik tanah itu tidak ada.



RI NEGARA RISET
REPUBLIC OF INDONESIA

SURAT KEPUTUSAN BERSAMA

Nomor : 001/M/Kp/I/1978

Tentang

PEMBENTUKAN

TEAM PENELITIAN MASALAH PERTANAHAN

MENTERI NEGARA EKUIN/KETUA BAPPENAS

DAN

MENTERI NEGARA RISET

- Menimbang : 1. Bahwa dalam rangka pelaksanaan petunjuk Presiden Republik Indonesia pada Sidang Dewan Stabilisasi Ekonomi tanggal 8 Nopember 1977, perlu segera menentukan langkah-langkah agar pengaturan mengenai pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah secara nasional yang sesuai dengan pasal 33 UUD 1945 mempunyai fungsi sosial diperbaiki dan diselesaikan dalam waktu yang sependek-pendeknya untuk memperlancar proses pembangunan dan mengurangi keresahan terhadap masalah pertanahan yang akhir-akhir ini timbul dalam kalangan masyarakat.
2. Bahwa untuk memperkuat landasan kebijaksanaan pemerintah sehubungan dengan masalah pertanahan serta menambah informasi terperinci yang memungkinkan pengambilan keputusan lebih mantap perlu diadakan penelitian jangka pendek berdasarkan sumber data yang tersedia, dan dilanjutkan dengan penelitian jangka panjang yang dapat dicakup dalam masa PELITA III.
3. Bahwa untuk



3. Bahwa untuk melaksanakan perihal tersebut 1 dan 2 diatas perlu diadakan perumusan dan penggarisan tujuan penelitian secara lebih terperinci, dan untuk itu perlu dibentuk suatu team penelitian masalah pertanahan dibawah pimpinan dan tanggung jawab Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset.

- Mengingat :
1. Undang-undang Dasar 1945.
 2. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 9 Tahun 1973, tentang Pembentukan Kabinet Pembangunan II.
 3. KEPPRES No. 171 tahun 1967 dan KEPPRES No. 35 tahun 1973 tentang Tugas Pokok Menteri Negara EKUIN/ Ketua BAPPENAS.
 4. KEPPRES No. 45 tahun 1973 tentang Tugas Pokok Menteri Negara Riset.

- Perhatikan:
1. Petunjuk Presiden Republik Indonesia dalam Sidang Dewan Stabilisasi Ekonomi tanggal 8 Nopember 1977 perihal pertanahan yang berhubungan dengan pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah serta pengaruhnya terhadap peningkatan produksi dan keadilan sosial.
 2. Penjelasan Menteri Dalam Negeri pada tanggal 23 Nopember 1977 tentang keadaan masalah pertanahan pada akhir tahun 1977.

MEMUTUSKAN



MEMUTUSKAN

Menetapkan : 1. Keputusan bersama Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset tentang pembentukan Tim Penelitian Masalah Pertanahan terdiri atas :

- a. Panitia Penasehat untuk masalah pertanahan yang terdiri dari sejumlah anggota yang mempunyai keahlian dalam bidang masalah pertanahan dari berbagai Departemen, Instansi, Lembaga, Universitas dan Badan/Lembaga Penelitian lain yang dianggap perlu oleh Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset.
- b. Sekretariat Ahli sebagai sekretariat pelaksana yang terdiri dari sejumlah anggota yang ditunjuk serta mempunyai keahlian dalam bidang masalah pertanahan untuk menunjang dan melaksanakan tugas-tugas sehari-hari yang dipandang perlu oleh Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset.
- c. Kelompok-kelompok pelaksana penelitian yang dianggap perlu dan ditunjuk oleh Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset, sesuai dengan kebutuhan.

2. Kedudukan dan Tugas.

a. Kedudukan :

- 1). Panitia Penasehat adalah badan ad hoc yang bertanggung jawab langsung kepada Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset.

2).



- 2). Sekretariat Ahli adalah badan ad hoc yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset.

b. Tugas :

- 1). Tugas serta ruang lingkup pekerjaan Panitia Penasehat adalah :
 - a). Atas permintaan kedua Menteri Negara tersebut diatas atau atas prakarsa sendiri memberi nasehat dan pendapat mengenai masalah pertengahan berdasarkan pengkajian dan/atau pemikiran matang.
 - b). Menyumbangkan bahan pengarahen kepada Sekretariat Ahli melalui kedua Menteri Negara tersebut diatas untuk perumusan masalah serta perihal penelitian jangka pendek dan jangka menengah.
 - c). Menunjuk dan menyumbangkan sumber data sehubungan dengan dan yang berfaedah untuk bidang permasalahan yang bersangkutan sehingga memberikan kesempatan untuk Sekretariat Ahli untuk menggali data baik untuk keperluan kedua Menteri Negara maupun untuk konsep-konsep Sekretariat Ahli sendiri.
- 2). Tugas serta ruang lingkup pekerjaan Sekretariat Ahli adalah :
 - a). Berdasarkan sumber data dan informasi yang dikumpulkan dan dikeji merumuskan suatu kerangka pemikiran yang mencakup unsur-unsur untuk penggambaran masalah pertengahan dewasa ini dan mengarah

kepada saran-saran ...



kepada saran-saran kebijaksanaan untuk mencapai pemecahan masalah pertanahan tersebut dalam jangka pendek.

- b). Selanjutnya merumuskan tujuan dan ruang lingkup beberapa perihal penelitian yang mendesak untuk dilaksanakan es-lama masa PELITA III.
- c). Menghimpun secara aktif semua hasil - hasil tinjauan, evaluasi, saran-saran, rumusan-rumusan dan berfaedah untuk kedua Menteri Negara tersebut dibidang pertanahan guna dijadikan saran kebijaksanaan untuk Pemerintah dalam rangka peningkatan produksi dan terjaminnya keadilan sosial sesuai petunjuk Presiden.

3). Tatakerja :

Tatakerja bagi Panitia Penasehat dan juga bagi Sekretariat Ahli, beserta pembagian tugas bagi anggota-anggota masing-masing badan tersebut, termasuk menghadiri rapat-rapat, ditentukan melalui sidang masing-masing badan yaitu Panitia Penasehat dan Sekretariat Ahli.

4). Anggaran Belanja.



LEMBAGA PENELITIAN
NEGARA RISET
REPUBLIK INDONESIA

- 6 -

4). Anggaran Belanja.

Biaya untuk mendukung pelaksanaan tugas Team Penelitian Masalah Pertanahan ini dengan Panitia Penasehat dan Sekretariat Ahli dibebankan pada anggaran belanja Pemerintah yang akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset.

5). Hubungan, Koordinasi dan lain-lain.

- a). Panitia Penasehat dan Sekretariat Ahli mengadakan hubungan koordinasi sebaik-baiknya serta serasi-seratnya dengan Staf Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan Menteri Negara Riset sehingga tercapai suatu kesatuan usaha dan gerak yang terpadu demi kelancaran pelaksanaan tugas Presiden Republik Indonesia melalui kedua Menteri Negara tersebut.
- b). Secara lebih khusus Sekretariat Ahli untuk pelaksanaan tugas sehari-hari sehubungan dengan urusan Sekretariat akan mengadakan kerjasama terjalin dengan Biro-biro Administrasi/Umum kantor BAPPENAS dan Menteri Negara Riset demi kelancaran pelaksanaan tugas yang lebih bersifat teknis administratif.
- c). Untuk rapat-rapat Team Penelitian Masalah Pertanahan mempergunakan fasilitas ruang rapat BAPPENAS, sedang
untuk tempat



AGENSIA PENELITIAN NEGARA
REPUBLIK INDONESIA

- 7 -

untuk tempat kerja sehari-hari bagi Sekretariat Ahli mempergunakan fasilitas tempat Kantor Menteri Negara Riset.

6). Penutup.

- a. Apabila dipandang perlu jumlah keanggotaan Team Penelitian Masalah Perumahan ini dapat ditambah/dikurangi sesuai dengan keperluan.
- b. Apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan dalam Surat Keputusan ini akan diadakan pembedahan/perubahan seperlunya.
- c. Surat Keputusan ini berlaku terhitung mulai tanggal 10 Desember 1977.

Dikeluarkan di : J a k a r t a.
Pada tanggal : 15 Januari 1978.

Menteri Negara EKUIN/Ketua
BAPENAS,

(Widjojo Nitisastro)

Menteri Negara Riset,

(Sumitro Djohadikusumo)

Tembusan Yth. :

Bapak Presiden Republik Indonesia
sebagai laporan.

Sajinan Yth. :

1. Para Menteri Kabinet Pembangunan.
2. Ketua Lembaga :
LIPI, LAPAN, BAKOSURTANAL,
Dirjen BATAN, dan Kepala B.P.S.
3. Para Rektor :
 - a. Universitas Gajah Mada
 - b. Universitas Syiah Kuala
 - c. Universitas Islam Sumatera Utara
 - d. Universitas Andalas
 - e. Universitas Hasanuddin
 - f. Institut Pertanian Bogor.



NEGARA RISET
REPUBLIK INDONESIA

Lampiran Surat Keputusan Bersama
Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENA
dan Menteri Negara Riset
Nomor : 001/M/Kp/I/1978.
Tanggal : 15 Januari 1978.

BENTUK SUSUNAN
TEAM PENELITIAN MASALAH PERTANAHAN

I. PIMPINAN/PENANGGUNG JAWAB :

1. Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS dan
2. Menteri Negara Riset.

II. PANITIA PENASEHAT :

1. Prof.Dr.Ir. A.M. Satari, Ketua : Rektor I.P.B., Bogor.
2. Abdulrachman Setjowibowo, Wakil Ketua : Direktur Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri.
3. Prof. Dr. Sajogo : Direktur Pusat Studi Sosiologi Pedesaan, IPB., Bogor.
4. Dr. Harjadi Hadipuspo : IPB., Bogor.
5. Prof.Dr. Sukadji Ranuwihardjo : Rektor Universitas Gadjja Mada.
6. Prof. Dr. Sartono Kartopredjo : Direktur Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan, Universitas Gadjja Mada
7. Prof. Drs. Iman Soetiknjo : Universitas Gadjja Mada
8. Dr. Mubyarto : Universitas Gadjja Mad
9. Prof. Drs. Harun Al Rasjid Zain : Sumatera Barat
10. Prof. Dr. Ibrahim Hasan : Rektor Universitas Sy Kuala.

..... 11



RI NEGERA RISET
JBLIK INDONESIA

11. M.J. Rangkuti, S.H. : Rektor Universitas Islam Sumatera Utara.
12. Ir. Suyono Sosrodarsono : Direktur Jenderal Pengairan, Departemen P.U.T.L.
13. Dr. A.T. Birowo : Kepala Biro Perencanaan, Departemen Pertanian.
14. Ir. Sadikin Sumintawikarta : Kepala Badan Litbang, Departemen Pertanian.
15. Dr. Atje Partadiredja : Kepala Pusat Bidang Perikanan, Badan Litbang Departemen Pertanian.
16. Dr. Thee Kian Wie : LIPI/LEKNAS, Ketua Team Studi Perspektif Jangka Panjang.
17. Drs. Soentoro : Kepala Direktorat Persiapan Transmigrasi, Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperas



NEGARA RISET
RIK INDONESIA

PENELITIAN tentang MASALAH PERTANAHAN

SEKRETARIAT AHLI :

1. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro, Sekretaris Eksekutif. : Ahli Sosiologi Pedesaan, IPB., Bogor.
2. Dr. A. Lastario Kusumadewo : Ahli Ekonomi Pertanian dan Sosiologi, Direktorat Tata Guna Tanah, Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri.
3. Kartono, M.A. : Ahli Statistik, bidang Tanah Pertanian, B.P.S.
4. Dr. Ir. Rudolf Sinaga : Ahli Ekonomi Pedesaan, IPB.
5. Suprpto, S.H. : Ahli Hukum Agraria, Staf Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri.
1. Lubiro S.H. : Dit. Jen. Pengairan

KONSULTAN untuk SEKRETARIAT AHLI:

1. Budi Harsono, S.H. : Ahli Hukum Agraria, Kepala Biro Penanaman Modal, Departemen Dalam Negeri.
2. Dr. Sam Suharto : Ahli Ekonomi dan Statistik, Kepala Pusat Pengolahan Data B.P.S.



RI NEGARA RISET
BLIK INDONESIA

SURAT KEPUTUSAN

Nomor : 004/M/Kp/I/1978

Tentang
PENGANGKATAN KEANGGUTAAN
TEAM PENELITIAN MASALAH PERTANAHAN

MENTERI NEGARA RISET REPUBLIK INDONESIA
PIMPINAN/PENANGGUNG JAWAB TEAM PENELITIAN
MASALAH PERTANAHAN.

- Memperhatikan :
1. Surat-surat persetujuan pencalonan Keanggotaan Team Penelitian Masalah Pertanian dari Departemen-departemen, Lembaga-lembaga Pemerintah, Universitas-Universitas dan Institut yang bersangkutan ;
 2. Persetujuan Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS mengenai pencalonan-pencalonan Keanggotaan Team Penelitian Masalah Pertanian.

Menimbang : Bahwa dianggap perlu untuk segera mengangkat anggota-anggota Team Penelitian Masalah Pertanian.

Seingat : Surat Keputusan Bersama antara Menteri Negara EKUIN/ Ketua BAPPENAS dengan Menteri Negara Riset Nomor : 001/M/Kp/I/1978 tanggal 15 Januari 1978 tentang : Pembentukan Team Penelitian Masalah Pertanian.

M E M U T U S K A N

Menetapkan : Mengangkat para pejabat yang namanya tersebut dalam kolom 2 (dua) sebagai anggota Team Penelitian Masalah Pertanian seperti tersebut dalam kolom 4 (empat) pada lampiran Surat Keputusan ini terhitung mulai tanggal 10 Desember 1977.

Dengan Catatan



TERI NEGARA RISET
PUBLIK INDONESIA

- 2 -

Dengan Catatan :

Apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam Surat Keputusan ini, akan diadakan pembetulan seperlunya.

SALINAN Surat Keputusan ini dikirim untuk diketahui kepada Yth. :

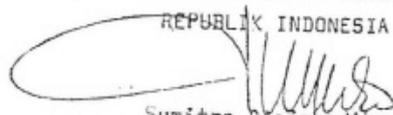
1. Menteri Negara EKUIN/Ketua BAPPENAS
2. Menteri Dalam Negeri
3. Menteri Pertanian
4. Menteri P.U.T.L.
5. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan
6. Menteri WAKER-TRANSKOP
7. Direktur LEKNAS/LIPI
8. Rektor Universitas Gajah Mada
9. Rektor Universitas Syiah Kuala
10. Rektor Universitas Islam Sumatera Utara
11. Rektor Universitas Andalas
12. Rektor Institut Pertanian Bogor
13. Ketua LIPI
14. Ketua LAPAN
15. Ketua BAKOSURTANAL
16. Dirjen BATAN
17. Kepala Biro Pusat Statistik.

PETIKAN Surat Keputusan ini disampaikan kepada yang berkepentingan untuk diketahui dan diindahkan seperlunya.

Ditetapkan di : J a k a r t a

Pada tanggal : 15 Januari 19

MENTERI NEGARA RISET
REPUBLIK INDONESIA


Sumitro Djojohadikusumo.

Lampiran Surat Keputusan
Menteri Negara Riset, Pimpinan/
Pembangunan Jawab Team Penelitian
Malahah Pertanian

Nomor : 004/M/Kp/I/1978

Tanggal : /J Januari 1978.

No.	Nama	Jabatan Tetap	Jabatan dalam Team Penelitian Masalah Tanah	Keterangan
1.	Prof. Dr. Ir. Achmad M. Satari	Rektor Institut Pertanian Bogor.	Ketua Panitia Penasehat	
2.	Abdulrachman Setjowibowo	Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri.	Wakil Ketua Panitia Penasehat.	
3.	Prof. Dr. Ir. Sajogyo	Guru Besar Institut Pertanian Bogor.	Anggota Panitia Penasehat	
4.	Ir. Harjadi Hadikoeworo M.Sc., MA.	Dosen pada Institut Pertanian Bogor.	Anggota Panitia Penasehat	
5.	Prof. Dr. Soekadji Ranoeihardjo	Rektor Universitas Gajah Mada	Anggota Panitia Penasehat	
6.	Prof. Dr. Sartono Kartodirdjo	Direktur Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan, Universitas Gajah Mada.	Anggota Panitia Penasehat	
7.	Prof. Drs. Iman Soetikinjo	Guru Besar Universitas Gajah Mada.	Anggota Panitia Penasehat.	
8.	Dr. Mubyarto	Direktur Pendidikan Pasca Sarjana Fakultas Ekonomi Universitas Gajah Mada.	Anggota Panitia Penasehat	

No. N a m a	Jabatan Tetap	Jabatan dalam Team Penelitian Masalah Tanah	Keterangan:
9. Dr. Harun Zain	Pejabat Departemen Dalam Negeri	Anggota Panitia Penasehat	
10. Dr. Ibrahim Hasan, M.B.A.	Rektor Universitas Syiah Kuala	Anggota Panitia Penasehat	
11. M.J. Rangkuti, S.H.	Rektor Universitas Islam Sumatera Utara	Anggota Panitia Penasehat	
12. Ir. Suyono Sosrodarsono	Direktur Jenderal Pengairan Departemen PUL.	Anggota Panitia Penasehat	
13. Dr. A.T. Birowo	Kepala Biro Perencanaan Sekretariat Jenderal Departemen Pertanian	Anggota Panitia Penasehat	
14. Ir. Sadikin Sumintowikarto	Kepala Badan Litbang Departemen Pertanian	Anggota Panitia Penasehat	
15. Dr. Ace Partediredja	Kepala Pusat Bidang Perikanan, Badan Litbang Departemen Pertanian	Anggota Panitia Penasehat	
16. Drs. Suntoro	Kepala Direktorat Persiapan Transmigrasi DIJEN Transmigrasi, Departemen WAKER-TRANSKOP	Anggota Panitia Penasehat	
17. Dr. Thee Kien Wie	Deputy Direktur LKMAS/LIPI	Anggota Panitia Penasehat	

No.	Nama	Jabatan Tetap	Jabatan dalam Team Penelitian Masalah Tanah	Keterangan
18.	Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro	Dosen pada Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor.	Sekretaris Pelaksana Sekretariat Ahli.	
19.	Ir. Sjahmardan Kamili	Staf Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri.	Wakil Sekretaris Pelaksana Sekretariat Ahli.	
20.	Kartono Hardjopertomo M.A.	Wakil Kepala Biro II/ Kepala Bagian Statistik Pertanian, B.P.S.	Anggota Sekretariat Ahli.	
21.	Dr. Ir. Rudolf Sinaga	Dosen I.P.B./Direktur Agro Ekonomi Institut Pertanian Bogor.	Anggota Sekretariat Ahli.	
22.	Suprpto S.H.	Kepala Sub. Direktorat Penyusunan Program dan Bimbingan Teknis DIJEM Agraria Departemen Dalam Negeri.	Anggota Sekretariat Ahli.	
23.	Soediro S.H.	Staf Direktorat Jenderal Pengairan Departemen P.U.T.L.	Anggota Sekretariat Ahli.	
24.	Budi Harsuno S.H.	Staf Sekretariat Jenderal Departemen Dalam Negeri.	Konsultan Sekretariat Ahli.	
25.	Dr. Ir. Arie Lasterio K.	Staf Direktorat Tata Guna Tanah DIJEM Agraria Departemen Dalam Negeri	Konsultan Sekretariat Ahli.	

25.

No.	Nama	Jabatan Tetap	Jabatan dalam Tim Penelitian Masalah Tanah	Ketorng
26.	Dr. Sam Suharto	Kepala Pusat Pengolahan Data, Biro Pusat Statistik.	Konsulten Sekretariat Ahli.	
27.	Ahmad Djalilani S.H.	Kepala Seksi Perencanaan Pembatasan Luas Tanah Pertanian DI TJEN Agraria Departemen Dalam Negeri	Koordinator Staf Pelaksana Sekretariat.	
28.	Naris Manurung B.A.	Kepala Seksi Perencanaan Pengembangan Land Reform DI TJEN Agraria Departemen Dalam Negeri.	Bendaharawan Staf Pelaksana Sekretariat.	
29.	Hartojo	Staf Sub Direktorat Geneti Rugi Land Reform DI TJEN Agraria Departemen Dalam Negeri.	Anggota Staf Pelaksana Sekretariat.	
30.	Sutrieno	Staf Direktorat Jenderal Pengairan Departemen P.U.T.L.	Anggota Staf Pelaksana Sekretariat.	

MENTERI NEGARA RISET
REPUBLIK INDONESIA



Rampung, Penelitian Soal Pertanahan

Jakarta, Kompas.

Penelitian masalah pendilikan dan penggunaan tanah yang ditugaskan kepada dua menteri, Menteri Ekuin Prof. Widjojo dan Menteri Riset Prof. Soemitro, kini telah rampung dikerjakan. Hasil-hasil penelitian itu Senin kemarin dilaporkan Menteri Soemitro kepada Presiden Soeharto di Cendana.

Tapi kepada pers, ia belum bersedia mengungkapkan hasil hasil tersebut. Penelitian itu dilakukan oleh suatu team dengan supervisi langsung dari Menteri Riset. Ia hanya mengatakan, dalam penelitian itu di cakup pula Undang-undang Pekek Agraria dan Landreform.

Penugasan meneliti soal pertanahan itu diberikan awal Nopember 1977 oleh sidang Dewan Stabilitas Ekonomi Nasio

nal. Semula waktu yang diberikan adalah enam bulan. Tapi pekerjaan itu ternyata dapat difesalkan dalam empat bulan.

Menurut keterangan, penelitian itu meliputi segi-segi hukum, mekanisme dan aspek-aspek teknis lainnya, dengan tujuan agar tercapai penerturan lebih baik dan selimbang antara pihak pengorap dan pemilik tanah. Sebab ke nystaannya, pihak pengorap yang jumlahnya lebih besar datang pada pemilik, selama ini se lah pada pihak yang diruelkan. UUPA-nya sendiri banyak dinilai orang „masih me madal“. Tetapi yang menjadi soal adalah pelaksanaannya.

Instruksi Dewan Stabilitas Ekonomi untuk meneliti soal pertanahan itu berbarengan dengan gagalnya produksi pa-

di di sementara daerah, terutama Karawang, tahun lalu.

Ukuran bukan luasnya tanah.

Jenjawab pertanyaan mengenai adanya anggapan bahwa orang kaya-mislin dapat diukur dari pemilikan tanahnya, Menteri Soemitro kurang sependapat. Ia mengatakan, apa yang disebut orang mislin tidaklah dapat diukur hanya karena yang bersangkutan tidak memiliki tanah. „Tapi lebih banyak ditentukan justru dari ketrampilan manusia.“

Menteri Riset menunjuk contoh Singapura. Di negeri itu tanahnya terbatas dan banyak dari penduduknya yang tidak punya tanah. Tapi toh kebanyakan mereka kaya, kata Soemitro tanpa menjelaskan arti atau ukuran „kaya“ tersebut. „Jadi, walaupun kita tidak punya tanah misalnya, tapi jika kita punya ketrampilan hebat, bisa saja jadi kaya.“ ka tanya.

Ia menambahkan, untuk itu lah kini terus diusahakan penambahan lapangan-kerja serta peningkatan mutu tenaga manusianya di bidang apapun. (rb)

Sesuai dengan Hasil Konferensi Reformasi Agraria di Roma

Presiden Minta Team Peneliti Pertanian Diaktifkan Lagi

Jakarta, Kompas
Presiden Soeharto minta agar team peneliti soal tanah diaktifkan lagi. Karena team yang dahulu dipimpin Prof. Soemirto Djogedarsano belum sempat menyelesaikan tugasnya. Tapi baru nanti akan ditempatkan dibawah Menteri Riset, BJ Habibie atau Menteri PPLH Emil Salim. Demikian diungkapkan Menteri Pertanian Sudarsono Selasa kemarin, setelah menerima konferensi di Roma kepada Presiden di Cendana.

— Untuk Memeruskan Tugas Team Pimpinan Prof. Soemirto

Tanah oleh petani, sebagai salah-satu usaha pemerangi kemiskinan dan kemelut pertanian. Untuk itu, Prof. Sudarsono, Menteri Pertanian, mengatakan bahwa hasil penelitian masalah tanah tersebut, nantinya diharapkan dapat merintis ke arah pemertanian sistem dan kendali dalam sistem bagi hasil. Team yang dulu dipimpin Menteri Pertanian, Prof. Soemirto Djogedarsano, dan Menteri Ekuitas Prof. Wi. Djojonegoro, akan diaktifkan lagi, untuk merampungkan penelitiannya. Team itu dibentuk awal November 1977 dalam suatu sidang kabinet, dengan tujuan untuk disiapkannya pengaturan

Presiden Minta

—
Sejak lima tahun lalu, berlangsung tanggal 12-20 Juli, dilaksanakan oleh FAO dan dipusat di 140 negara, di antaranya empat puluh lima negara di Asia Tenggara. Untuk melaksanakan konferensi tentang reformasi agraria dan pemertanian, organisasi ini, difasilitasi dengan adanya kemiskinan dan kemelaratan di daerah pedesaan, yang mencakup sebagian besar penduduk dunia. Untuk itu, pemerintah nasional bertanggung jawab.

(Sambung dari hal 1.)

Presiden itu memang memusatkan perhatian, dalam rangka konferensi tersebut, untuk meningkatkan kemampuan petani, untuk meningkatkan produktivitasnya. Untuk itu, pemerintah akan meningkatkan kemampuan petani, untuk meningkatkan produktivitasnya. Untuk itu, pemerintah akan meningkatkan kemampuan petani, untuk meningkatkan produktivitasnya.

Menurut Prof. Sudarsono, konferensi Roma juga menyorelkan bahwa pemerintah nasional yang dituntut untuk meningkatkan kemampuan petani, untuk meningkatkan produktivitasnya. Untuk itu, pemerintah akan meningkatkan kemampuan petani, untuk meningkatkan produktivitasnya.

Menurut Menteri Pertanian, konferensi Roma juga menyorelkan bahwa pemerintah nasional yang dituntut untuk meningkatkan kemampuan petani, untuk meningkatkan produktivitasnya. Untuk itu, pemerintah akan meningkatkan kemampuan petani, untuk meningkatkan produktivitasnya.

Prof. Sudarsono mengemukakan, konferensi membahas berbagai kebijakan nasional untuk cara yang dapat dipertanggungjawabkan. Disarankan pemerintah lebih menaruh perhatian pada petani pedesaan yang paling menderita adalah rakyat tani yang tidak mempunyai tanah.

Menurut Menteri Pertanian, konferensi Roma juga menyorelkan bahwa pemerintah nasional yang dituntut untuk meningkatkan kemampuan petani, untuk meningkatkan produktivitasnya. Untuk itu, pemerintah akan meningkatkan kemampuan petani, untuk meningkatkan produktivitasnya.

(Bersambung, kehal XII kol 1-4)

Menurut Menteri Sudarsono,

Reformasi agraria

Reformasi agraria